

L'Interprétation des Traités

par les

Travaux préparatoires

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 11 Décembre 1934, à 14 heures

PAR

John H. SPENCER

JURY :

Président : M. de LA PRADELLE, Professeur
Suffragants } MM. BASDEVANT, Professeur
LE FUR, Professeur

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

4 bis, Rue des Ecoles

—
1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'Interprétation des Traités

par les

Travaux préparatoires

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 11 Décembre 1934, à 14 heures

PAR

John H. SPENCER

JURY :

Président : M. de LA PRADELLE, Professeur

Suffragants } MM. BASDEVANT, Professeur
LE FUR, Professeur

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

4 bis, Rue des Ecoles

1934



I. Bibliographie Générale

Almeida, J. A. : Elementos de Direito Internacional Publico, Lisbon, 1892.

Alphonse de Domin Petruchevecz : Précis d'un Code du Droit International, Peipsic, 1861.

Antokilitz, D. : Derecho Internacional Publico, Buenos Aires, Volume II.

Anzilotti, D. : I Trattati Internazionali in Relazione col Diretto Internozdello Stato (Relazione Congresso Giuridico Nazionale) ; Rome, 1911.

Anzilotti, D. : Corso di Diritto Internazionale, Rome, 1929.

Appert, G. : Interprétation des Traités diplomatiques au cours d'un Procès. Journal de Droit International Privé, 1899, p. 433.

Aspiagu Augustino : Dogmas de Derecho Internacional ; New-York, 1872.

Barclay, T. : Problems of International Practice and Diplomacy, Londres, Boston, 1907

Bartin : Principes du Droit International Privé, Paris, 1930.

Bello, D. Andréas : Principios de Derecho Internacional ; Madrid, 1883.

Bevilagua Clovis : Direito Publico Internacional : Rio de Janeire, 1911, Tome II.

Bluntschli, M. : Droit International Codifié, Traduction par M. C. Lardy, 3 édition, 1881, Paris

Brierly, J. L. : The Law of Nations, Oxford, 1928.

Brusa, E. : Diritto Internazionale, Florence, 1876.

Burgerliches Gesetzbuch, article 157.

Bynkershoek : Quaestionum Juris Publici, 1737, Livre II.

Calvò, C. : Droit International, Paris, 1898, Tome I.

Campos Manuel Torres : Derecho Internacional, Madrid, 1912.

Carnazzi-Amari : Diritto Internacional, Catania, 1886, T. II.

Carnazzi-Amari : Traité de Droit International, Paris, 1882, T. II.

Cavaglieri, A. : Lezioni di Diritto Internazionali, Naples, 1925.

Cavaretta, G. : Diritto Interstatuale, Palerme, 1914.

De Cock : Etudes sur la Convention franco-belge du 8 juillet 1899, Bruxelles, 1912.

Code Civil Français : Article 1134.

Code Civil Italien : Article 1131.

Code Civil Autrichien : Articles 914, 102, 6.

Conferencias de Derecho Internacional Publico, Barcelone, 1890.

Contuzzi, F. P. : Diritto Pubblico, 2^e édition, 1745.

Dalloz : Répertoire, Volume 42 I, Paris, 1861.

Dalloz : Répertoire, Supplément XVII, Paris, 1896.

Davis, G. B. : The Elements of International Law, New-York, Londres, 1908.

Duez : Interprétation de Traités, Revue Générale de Droit International Public, 1925.

Ehrlich : L'interprétation des Traités, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, Volume 24.

Fachiri : American Journal of International Law, 1929, page 745.

Fauchille, P. : Le Droit International, Paris, 1922, T. I. Pt. III, Livre III, chap. I.

Fenwick, C. G. : International Law, Londres, 1924.

Fiore P. : Nuovo Diritto Internazionale Pubblico, Milan, 1865.

Fiore, P. : Diritto Internazionale Codificato, Turin, 1915.

François, J. P. A. : Handboek van Het Volkenrecht, N. V. Uitgevers, Maatschappij, W. E. J. Tjeesk Willink Zwolle : 1931.

Gama Loro : Direito Internacional, T. I.

Gardner, D. : Institutes of International Law, Public and Private as settled by the Supreme Court of the United States, New-York, 1860.

Geny, F. : Méthode d'Interprétation et Sources en Droit Privé Positif, T. I.

Gestoso y Acosta, D. L. : Curso Elemental de Derecho Internacional Publico : Valence, 1907, 2^e édition.

Gonzalez-Hontoria y Fernandez Ladrída : Tratado de Derecho Internacional Publico, 1928.

Grey E. : Twenty Five Years, Londres, 1925, T. II.

Grotius, H. : De Jure Belli ac Pacis (Lugduni Batavorum 1919).

Hall, W. E. : International Law, 8^e édition.

Hatschek, J. : Völkerrecht, Liepsic, 1923.

Holtzendorff : Handbuch des Völkerrechts, Berlin, 1885, T. I et III.

Hyde C. C. : Concerning the Interpretation of Treaties, American Journal of International Law, 1909.

Hyde C. C. : International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 1922, T. II.

Kaeckenbeeck, G. : Divergences on International Law, Transactions of the Grotius Society, Volume IV, 1919, p. 223.

Kent : Commentary on International Law, 2^e édition, 1878.

Lauterpacht : British Yearbook of International Law, 1931.

Lauterpacht : Private Law Sources and Analogies of International Law.

Litzl, F. : Das Völkerrecht, Berlin, 1925.

Lomonaco, G. : Diritto Internazionale, Naples, 1905.

Lorimer, J. : Institutes of the Law of Nations, Edimbourg-Londres, 1883.

Marx M. : A propos de la valeur des travaux préparatoires dans l'Interprétation des Lois, *Belgique Judiciaire*, 84-5, p. 257

Mc Nair : Interprétation des Traités, Cours de l'Académie de La Haye, T. 43, pages 253 et suiv.

Mestre : Traités et le Droit Interne, Cours de l'Académie de La Haye, T. 38, pages 238 et suiv.

Miller, D. H. : The Peace Pact of Paris.

Möller, Alex. : International Law in Peace and War, traduction par H. M. Pratt, Copenhague-Londres, 1931, partie I.

Mozo, Don Manuel J. : Derecho de Gentes, Madrid, 1898.

New Code of International Law : Jerome Internoscia, New-York, 1910, 1^{re} édition.

Nys, E. : Droit International, Bruxelles, 1922, T. II.

Olivart, Marques de : El Derecho Internacional Publico en los ultimos veintisimo anos, Madrid, 1903, T. I.

Oppenheim, H. B. : System des Völkerrechts, Frankfort a/M, 1845.

Oppenheim, L. : International Law, 4^e édition, T. I.

Perassi Tomaso : Diritto Internazionale, Naples, 1922.

Perassi Tomaso : Diritto Internazionale, Rome, 1931.

Pereira, Lafayette Rodiques : Principios de Dereito Internacional, Rio de Janeiro, 1902.

Pergler, C. : Judicial Interpretation of International Law in the United States, New-York, 1928.

Phillimore : International Law, T. II.

Coleman Phillipson : Two Studies in International Law, Londres, 1908.

Pic, P. : De l'Interprétation des Traités Internationaux, Revue Générale de Droit International Public, 1910, T. 17, p. 7.

Pillet : Les Conventions Internationales relatives à la Compétence judiciaire et à l'exécution des Jugements, Paris, 1913.

Planiol : *Traité élémentaire de droit civil*, Paris 1924-6, T.1-3.

Plastora G. : Manuel de Drept International public, Bucaresti, 1927.

Puenti, J. : International Law, Chicago, 1928.

Pufendorf : De Officio Hominis et Civis juxta Legem naturalem, 1682.

Pufendorf : La Nature et des Gens, traduction Barbeyrac, 1750, Livre III.

Ralston : Law and Procedure of International Tribunals, 1926.

Barthélemy Raynaud : Traités de Travail et Conventions internationales en matière d'accessions de Travail, Journal de Droit International Privé, 1931, p. 1332.

Répertoire du Droit Français : Fuzier-Hermann, Carpentier, Du Saint, Paris, 1905, Volume 35.

Resch, P. : Das Völkerrecht, Graz-Leipsic, 1890.

Singer, B. : International Law, Chicago, 1918.

Soergel, H. T. : Bugerliches Gesetzbuch, Stuttgart, 1929, T. I.

Snow : A. Manual of International Law, Washington, 1891.

Stockton, C. H. : Outlines of International Law, Londres, 1914.

Strupp, K. : Eléments de Droit International, T. II.

Suarez, S. Planas : Tratado de Derecho Internacional Publico, Madrid, 1916, T. I.

Taylor, H. : A. Treatis on International Public Law, Chicago, 1901.

Textor : Synopsis Juris Gentium (reproduction photographique), 1916.

Miguel Cruchaga Tocornal : Nociones de Derecho Internacional, Madrid, 1923, 3^e édition, T. I.

Alberto Tornaghi : Direito Internacional Publico, 1^{re} édition, Rio de Janeiro.

Ulloa, A. : Derecho Internacional Pubblico, Lima, Pérou, 1929, T. II.

Vanselov, E. : Das Völkerrecht, Berlin, 1931.

Vattel, E. : Le Droit des Gens, Reproduction photographique de l'édition de 1758, Livre II, Ch. XVII.

Von Neumann, L. F. : Grundriss des heutigen Europäischen Völkerrechts, Wien, 1885.

Waldkirch, E. V. : Das Völkerrecht, Basel, 1926.

Westlake, J. : Traité de Droit International, Traduction française de M. de La Pradelle, 1924.

Wigmore : Evidence, 1923, T. V.

Wildmann, R. T. : Institutes of International Law, Londres, 1849, I.

Wright, Q. : The Interpretation of Multilateral Treaties, American Journal of International Law, 1929, page 101 et suiv.

Zorn, A. : Grundzüge des Völkerrechts, Leipsic, 1903.

Zouche : Iuris et Iudicis Feialis, Pars I, N° IV.

★ ★

II. Jurisprudence Nationale

RECUEILS GENERAUX :

Journal de Droit International Privé

1902, 1032	1929, 447
1908, 448	1929, 1224
1909, 567	1930, 127
1913, 182	1930, 1099
1928, 734	1931, 1103

Revue de Droit International Privé

1929, 709.

Fontes Juris Gentium

Série A, Section 2, Tome I, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156.

Série B, Section 1, Tome 1, 739-40.

Kosters et Bellmans :

114, 138, 193, 212, 427, 727,

JURISPRUDENCE FRANÇAISE

1. *Bull. Crim.* 1928, N° 307.
1930, N° 141.
2. *Crim. Reg.* 1873, Janvier 6.
3. *Journal du Palais*, 1839, 32-33.
4. *Journal Officiel*, 1933 (Avril), 4168.
5. *Sirey* :

1838-II-462	1923-III-56
1839-II-553	1926-II-17
1841-I-847	1926-III-56
1843-II-49	1927-II-1
1843-II-93	1930-II-16
1845-II-59	1930-II-165
1861-I-93	1931-I-25
1861-687	1931-I-193
1873-I-25	1932-I-249
1877-I-486	1932-I-259
1886-I-174	1932-I-269
1889-IV-14	1933-I-41
1902-IV-4	1933-I-193
1905-I-102	1931-I-251

Voir également *Clunet* ci-dessus ainsi que les Recueils généraux.

JURISPRUDENCE BELGE (Voir Recueils Généraux).

La Belgique Judiciaire

78-79 (1920-1921) ; 80-81 (1922-1923) ; 84-85 (1926-1927).

pages 223-283.

p. 585.

p. 111, 530.

JURISPRUDENCE ITALIENNE (Voir Recueils Généraux)

Giurisprudenza Italiana

26-1-868

79-I-section 1-927

74-1-232

82-I-section 1-831-832.

74-I-385

77-I-section 2-87

77-I-section 2-92

JURISPRUDENCE ALLEMANDE (Voir Recueils Généraux)

Reichsgericht Zivilsachen

Volume 24, 13

80, 402

36, 184

80, 405

37, 48	82, 52
52, 25	89, 187
57, 67	90, 54
57, 260	109, 336
59, 219	114, 190
62, 50	115, 415
62, 175	119, 24
62, 382	119, 124
67, 136	119, 423
67, 214	
70, 393	
71, 115	
72, 246	

Leipsiger Zeitschrift, 1920 (XIV Jahrgang) page 229

JURISPRUDENCE SUISSE (Voir Recueils Généraux)

Entscheidungen des Schweizer Bundesgerichtes VII, 79, 761, IX, 514 ; XXI, 397.

★ ★

III. Jurisprudence Internationale

De La Pradelle, Politis, *Arbitrages Internationaux* :

1. Arbitrage du Traité de Gand, I, 327.
2. Affaire des Navires Veloz, Mariana, Victoria, Vigue, I, page 615.
3. Affaire de la Dette de la Hollande, I, page 74.

LA COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE DE LA HAYE

Les Etats-Unis d'Amérique c. la Norvège : Publication officielle de la Cour, page 53-54, 140.

Ile de Miangas, P. O. 30.

Ile de Timor, P. O. 8, 9, 12, 13, 17, 18, 20, 21, 26, 27.

Affaire des Pêcheries de l'Atlantique du Nord, P. O., 165-215.

Les Baux Japonais : P. O. 48, 81, 93, 95, 184.

Les Boutres de Mascate : P. O. 47, 48, 64.

Grisbadarna, P. O. 6-7.

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONLE

<i>Série A</i>	<i>Série B</i>	<i>Série A/B</i>	<i>Série C</i>
II	I	XLIII	I
VII	II et III	XLIV	IV
VIII	VIII	XLVII	X

IX
X
XXIII

XII
XIV
XV

L

XII
XIV
XVII
LX-LXI

TRIBUNAUX ARBITRAUX MIXTES

Volume I : 22, 344, 361, 366, 381, 422, 482, 547, 600, 722, 725, 730, 850, 853, 890.

Volume II : 217, 232, 384, 395, 608, 610, 698.

Volume III : 29, 37, 40, 47, 22, 50, 185, 176, 182, 236, 255, 305, 534, 596, 561, 720, 788, 766, 998, 1011, 993, 926.

Volume IV : 89, 27, 112, 326, 642, 493, 396, 671, 830, 842.

Volume V : 18, 53, 58, 83, 95, 124, 180, 200, 270, 278, 285, 319, 322, 332, 473, 477, 546, 632, 667, 677, 722, 841, 913, 924, 935, 963.

Volume VI : 84, 334, 362, 451, 543, 689, 828, 849, 943, 974, 985.

Volume VII : 47, 67, 72, 128, 138, 169, 330, 345, 738, 833, 839, 845, 850, 854, 887, 897, 909, 920, 950, 965, 975, 993.

Volume VIII : 25, 28, 43, 48, 188, 218, 224, 386, 398, 400, 549, 603, 803, 943, 988, 996, 1002, 1009.

Volume IX : 321, 336, 348, 378, 385, 391, 410, 420, 448, 583, 619, 713.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I

Les bases théoriques de l'interprétation

L'étendue considérable du problème de l'interprétation des traités, tel qu'il se pose pour le juriste, s'atteste de plus en plus nettement au cours des années d'après guerre alors que le Monde, épuisé par le dernier cataclysme s'est évertué par des conventions pour le règlement pacifique des différends internationaux à se gagner quelques instants de précieux répit.

Il est, certes, exact, comme l'a remarqué le Gouvernement russe lors de la présentation de son projet d'arbitrage à la première Conférence de La Haye en 1899, que « tous les grands débats politiques se posent beaucoup plus sur l'abrogation, que sur l'application des traités ». (1) Il n'en reste pas moins vrai, abstraction faite des problèmes soulevés par l'abrogation des traités, que la question de leur interprétation joue un rôle de toute première importance dans le règlement des différends internationaux que préconisent les diverses Conventions conclues dans ce but depuis 1899. Il suffit de jeter un coup d'œil sur les dispositions de ces conventions pour s'en rendre parfaitement compte. L'article 38 de la Convention pour le Règlement pacifique des Conflits internationaux de 1907 stipule que: « Dans les questions d'or-

(1) Voir, Cours de M. de La Pradelle, Institut des Hautes Etudes Internationales, 1931-1932, page 133.

dre juridique, et, *en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des Conventions internationales*, l'arbitrage est reconnu par les Puissances Contractantes comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques ». Au paragraphe 2 de l'article 13 du Pacte de la Société des Nations, ainsi qu'à l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale homologués par le Protocole de Genève (1), le Traité de Locarno (2) et par l'Acte Général d'Arbitrage (3), la question de l'interprétation des traités vient au premier plan parmi les différends susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire. En poussant plus loin l'examen de ces deux articles on constate que les trois autres catégories de différends qui y sont prévues sont intimement liées à celle-ci, par exemple l'alinéa (c) de l'article 36 du Statut de la Cour : « la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international » (4).

Quittons le domaine de la théorie et plaçons-nous au point de vue de la pratique, — la même conclusion s'impose. Il ne serait pas inexact d'affirmer que depuis les arbitrages institués par le Traité Jay entre la Grande Bretagne et les Etats-Unis au début du dix-neuvième siècle, la plupart des décisions des juridictions internationales gravitent autour des questions d'interprétation. (5)

(1) Article 3.

(2) Article 1^{er} des annexes C, D, et E.

(3) Article 17, paragraphe 2.

(4) Article 36, paragraphe 2, alinéa c).

(5) Pour n'en citer que quelques-unes : — *La Cour Permanente d'Arbitrage*, — les Fonds Pieux de Californie, les Baux Japonais, les Boutres de Mascate, les Pêcheries de l'Atlantique du Nord ; *la Cour Permanente de Justice Internationale*, — les

I. Conditions dans lesquelles se pose le problème de l'interprétation

Le problème d'interprétation des traités, si intimement lié au règlement des différends internationaux, tant dans le Droit international conventionnel que dans la jurisprudence internationale, concerne donc, la pathologie des relations entre les Etats, et, partant, celle du Droit international des Traités. C'est là, une constatation qui s'impose également lorsque l'on s'efforce d'examiner de plus près les conditions dans lesquelles se pose le problème de l'interprétation, ou en un mot, lorsque l'on recherche les hypothèses dans lesquelles l'interprétation d'un traité devient indispensable. Ces hypothèses se partagent en deux catégories très générales pour lesquelles la science juridique anglo-saxonne a trouvé une terminologie heureuse : « interprétation » et « construction ». D'abord, le texte dont il s'agit d'établir une interprétation, peut parfaitement s'appliquer au litige en question, soit parce que les termes à raison de leur caractère général et inclusif peuvent normalement s'y étendre, soit parce que le texte y fait directement allusion. La nécessité d'une interprétation s'impose alors parce que ces termes par leur généralité même sont trop vagues pour pouvoir se comprendre sans interprétation; parce

avis relatifs à l'Organisation Internationale du Travail, les Décrets de Nationalité en Tunisie et au Maroc, le Territoire de Mossoul, les Colons allemands en Pologne, l'Union Douanière Austro-Allemande, les Zones Franches, le Travail de nuit des Femmes, etc. et les innombrables arrêts des *Tribunaux Arbitraux Mixtes* interprétant les Traités de Paix. Les arbitrages célèbres où la question de l'interprétation n'avait qu'une importance secondaire sont : — les Alabama Claims, le Wimbledon, le Lotus.

que, tout en visant directement le point contesté, ils sont trop obscurs pour être suffisamment compréhensibles sans interprétation; parce que (troisième hypothèse) les termes employés, soit de caractère général, soit de caractère particulier visant le point en question, contredisent ceux qui figurent ailleurs dans le même traité ou dans d'autres traités conclus entre les mêmes Puissances de sorte qu'à défaut d'une interprétation, il y a un non-sens et une opposition irréductibles; ou parce que, enfin, quatrième hypothèse, les dispositions, tout en étant très claires et sans contradiction avec d'autres dispositions dans le même ou dans d'autres traités, ne rendent pas exactement l'intention de ses auteurs. C'est là, l'hypothèse qui serre de plus près le problème qui fera l'objet de cette étude : l'interprétation des Traités par les Travaux préparatoires. (1)

Ces hypothèses se rapportent toutes les quatre au texte lui-même, qui présente pour ces raisons, des défauts auxquels seule peut suppléer une interprétation de ses dispositions. Il y a, cependant, une autre catégorie d'hypothèses désignée par les juristes anglo-américains sous la rubrique « construction » tenant non au caractère des termes employés mais à l'insuffisance du texte par rapport aux conditions de son application. Ces conditions peuvent se présenter de deux façons. D'abord, le traité a le plus souvent un caractère très général, son but étant l'énonciation d'une norme ou d'une règle de

(1) Voir à cet égard Fiore P. *Diritto Internazionale Codificato*, Torino, 1915, Section 797. Bello D. Andrés, *Principios de Derecho Internacional*, Madrid, 1883, I, p. 279-280. Fauchille P., *Le Droit International*, 1922, Paris, I, Partie III, Livre III, Chapitre I, page 373.

conduite entre les Parties contractantes, tandis que son application doit être particulière (1) et à raison même de cette généralité, il ne lui est pas toujours possible de prévoir toute la multitude d'hypothèses de son application. (2) Vattel a dit à cet égard que « Dans les concessions, les Conventions, les traités... il n'est pas possible de prévoir et de marquer tous les cas particuliers :... et quand toutes les expressions d'un Acte seraient parfaitement claires, nettes et précises, la droite interprétation consisterait encore à faire, dans tous les cas qui se présentent, une juste application de ce qui a été arrêté d'une manière générale » (3).

Par contre, le texte, peut ne s'appliquer qu'à un nombre limité de cas. Si une nouvelle hypothèse non prévue par le traité vient se poser, il y a lieu de procéder à une interprétation de ce texte qui serait dénommée interprétation restrictive si elle se cantonne dans les hypothèses stipulées par le traité. C'est cette interprétation qui s'impose lorsqu'il s'agit de dispositions ayant trait à la souveraineté des Etats.

(1) Phillimore P. *International Law*, 1878-1899, II, page 90.

(2) « If the intention of the contracting parties were always clearly defined and expressed in distinct, precise and unequivocal language, rules of construction would still be required. Treaties like laws are framed on general views, and it is impossible to foresee and provide for every particular case. No distinctness of expression could prevent the difficulty of applying general provisions to unforeseen emergencies ». Wildman R. *Institutes of International Law*, Londres, 1849, I. page 177.

Ehrlich, *L'Interprétation des Traités*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, Volume 24, p. 25-26 ; Calvo, *Le Droit International*, 1896, III.

(3) Vattel E. *Le Droit des Gens*, Livre II, Chapitre XVII.

II. Définition de l'interprétation

Nous pouvons alors dès maintenant, formuler la définition de ce procédé technique qu'est l'interprétation. Intervenue pour apporter des correctifs nécessaires aux défauts ou aux lacunes du texte, l'interprétation cherche à appliquer aux cas particuliers les règles posées par le traité de façon à en respecter le plus exactement le sens. L'interprétation est « l'âme de la lettre morte » (1) ou, comme l'a dit Geny (2) : Le principal effort doit porter sur la recherche des procédés qui permettront de dégager du texte légal la plénitude des règles juridiques qu'il contient, en vue d'une adaptation, aussi parfaite que possible, aux circonstances de la vie sociale. » (3)

Toutefois, cette définition soulève aussitôt la question de savoir comment établir le sens du texte alors qu'en raison de son ambiguïté il faut avoir recours à l'interprétation. Ne convient-il pas de poser un autre criterium se différenciant mieux du texte que celui de son sens, qui, suivant les hypothèses ci-dessus énoncées fait défaut ou est défectueux ? C'est là, une question des plus débattues à l'heure actuelle qui a valu la divergence foncière entre les écoles historique et doctrinale de l'interprétation, la première faisant entrer en ligne de compte toutes les considérations propres à élucider la volonté

(1) Phillimore, op. cit., II, p. 90.

(2) Geny F., *Méthode d'Interprétation et Sources en Droit Positif*, I, p. 253.

(3) Voir également dans ce sens : — Hyde C. C., *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, 1922 II, 61 ; Anzilotti, *Corso di Diritto Internazionale*, Rome, 1928, p. 100 ; Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law*, page 187.

des auteurs, la seconde se cantonnant dans le texte pour en déduire le sens.

III. L'Interprétation historique

Afin d'élucider ce problème, remontons au Droit romain et aux premiers juristes du Droit international. Nous constaterons que la règle *In fide quid senseris non quid dixeris cogitandum* du Droit romain constitue le point de départ pour les constructions doctrinales. C'est là, une règle à la fois très large et souple, car interpréter non la teneur littérale de l'acte mais ce que son auteur *aurait dû vouloir*, est se réserver la possibilité de rechercher que celui-ci a vraiment voulu, c'est-à-dire, invoquer des considérations et des éléments de fait, en dehors du texte, à savoir, les travaux préparatoires pour faire revivre cette volonté. C'est l'interprétation historique.

La doctrine presque entière s'est ralliée à cette règle du Droit romain. Ainsi Grotius affirma-t-il que « *Quia interni actus per se spectabilis non sunt, et certi aliquid statendum est, ne nulla sit obligatio si quisque sensum quem vellet sibi affingendo liberare se posset, ipsa dic-tante naturali ratione ius est ei, cui quid promissum est, promissorem cogere ad id, quod recta interpretatio suggerit* » (1) et « *saepe ratio ita movet, ut voluntas tamen sine ratione illa.* » (2) Vattel déclare que « Le point précis de la volonté du législateur ou des contractants, est ce qu'il faut suivre... C'est la règle générale de toute interprétation » (3), et il déduit de cette thèse sa conclusion logique en affirmant que « La considération de la

(1) Grotius H., *De Jure Belli ac Pacis*, Liber II, Caput XVI, p. 314.

(2) *Ibid.* page 322.

(3) Vattel, *op cit.* Livre II, Ch. XVII, section 270.

raison d'une loi, ou d'une promesse ne sert pas seulement à expliquer les termes obscurs ou équivoques de l'acte, mais encore à en étendre ou resserrer les dispositions, indépendamment des termes, et en se conformant à l'intention et aux vues du législateur, ou des contractants plutôt qu'à leurs paroles » (1).

Cette thèse a été depuis lors adoptée par la grande majorité des juristes tant du continent européen (2) que

(1) *Ibid.*, section 290.

(2) « Illa interpretatio legis est sequenda, quae rationi legis congruit, et contra rejicienda, quae ab aedem discrepat ». Pufendorf, *De Jure Naturae et Gentium*, Liber I CXVII 8 ; « Comme la volonté qui l'a créé est l'âme de tout acte juridique, ainsi la volonté législative doit seule animer la formule qui la révèle. Cette volonté peut seule former l'objectif essentiel de toute interprétation proprement dite de la loi ». Geny, *op. cit.* I, p. 276-277 ; Fauchille P. *Droit International*, Paris, 1922, I, Partie I, page 64 ; Anzilotti D. *Corso di Diritto Internazionale*, Rome, 1928, p. 100 ; « Il contenuto della obbligazione deve essere determinato attendosi al concetto dei contraenti ed alla loro intenzione, comme risulta dal contesto dell'atto, piuttosto che attendosi alla lettera morta della redazione (in fide semper autem quid senseris, non quid dixeris cogitandum) ; Fiore P. *Diritto Internazionale*, Torino, 1915, p. 364 ; Carnazza-Amari, *Traité de Droit International*, Paris, 1882, II, p. 522-523 ; Calvo C., *Droit International*, Paris, 1896, III, 395 ; Alphonse de Domin Petrushevceq, *Précis d'un Code du Droit International*, Leipsic, 1861, p. 51 ; Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1885, I p. 130 ; Walldkirch E., *Das Völkerrecht*, Basel, 1926, p. 220 ; Ehrlich, *op. cit.*, Volume 24, p. 102. Aspiagu Agustin, *Dogmas del Derecho Internacional*, New-York, 1872, p. 139 ; Marques de Olivart, *Tratado de Derecho Internacional Publico*, Madrid, 1903, p. 412 ; Campos Manuel Torres, *Elementos de Derecho Internacional Publico*, Madrid, 1912, 3^e édition, p. 317 ; Miguel Cruchaga Tocarnal, *Nociones de Derecho Internacional*, Madrid, 1923, 3^e édition, I, p. 437 ; Antokolitz, *Derecho Internacional Publico*, 1923, II, p. 542 ; Manuel González-Hontoria y Fernandez Ladrera, *Tratado de Derecho Internacional Publico*, 1928, II, p. 315 ; Ulloa A., *Derecho Internacional Publico*, Lima, Pérou, 1929, II, p. 149 ; Bello D. Andrés, *Principios de Derecho Internacional*, Madrid, 1883, I, p. 281, 287 ; Alberto Tornaghi, *Direito*

du Nouveau Monde (1). Telle est également la conception consacrée par le Code civil français (2) qui a servi de modèle à la plupart des législations européennes (3).

Internacional Publico, 1^{re} édition, Rio de Janeiro, p. 104-105 ; Gestoso y Acosta. *Curso Elemental de Derecho Internacional Publico*, Valence, 2^e édition, 1907, p. 484.

(1) Il est néanmoins rare de constater chez les juristes anglo-saxons des déclarations nettement favorables à la volonté comme critérium de l'interprétation. Nous aurons l'occasion d'exposer plus loin leur point de vue négatif à cet égard. Il convient ici de ne faire état que des juristes anglo-saxons partisans de ce critérium. « A literal interpretation is obviously unsound should it conflict with the intention, for » les paroles ne sont destinées qu'à exprimer les pensées..., les termes ne sont rien sans l'intention qui doit les dicter ». Coleman Phillipson, *Two Studies in International Law*, Londres, 1908, p. 30. « The intention of the parties is the pole star of construction », Ralston, *The Procedure of International Tribunals*, p. 27 ; « No rule of international law would seem to be more firmly established than this rule of the interpretation of treaties in the light of the intent of the negociators », Brown P. M., *American Journal of International Law*, 1929, p. 378, Voir aussi Stockton C. H., *Outlines of International Law*, Londres, 1849, I, p. 177 ; « Le point important est de pénétrer l'intention réelle des parties... » Westlake, *Traité de Droit International*, traduit de l'anglais par le Professeur de La Pradelle, 1924, 308.

(2) Article 1156 du Code Civil : — « On doit dans les conventions rechercher quelle a été la commune intention des parties plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes ». Voir également, *Dalloz Répertoire*, Paris, 1861, 42 I, p. 556, section 138 ; et Planiol et Ripert, *Traité pratique du Droit Civil Français*, 1930, VI, p. 512 et suiv. ; et une décision de la Cour de Cassation du 24 juin 1839, *Napier et autres c. Charles Lennox, duc de Richmond* « la première (règle de droit sur l'interprétation des conventions) est de rechercher la commune intention des parties contractantes plutôt que de s'arrêter au sens littéral des termes » *Journal du Palais*, 32-33 (1839) ; et sur l'interprétation des contrats : — Cour de Cass. Ch. d. Req., 16 juill. 1910, S. 1911, I, 582 ; Cour de Cass. Ch. d. Req. 13 mars 1905, S. 1905, I, 362 ; Cass. Civ. 19 fév. 1930 et 27 janv. 1931, S. 1933, I, 41.

(3) *Code Civil Italien* (1927) Article 1131 « Nei contratti si deve indagare quale sia stata la commune intenzione delle parti contraenti, anzichè stare al senso letterale delle parole ».

Ce critérium a été également adopté par la jurisprudence des juridictions internationales. Ainsi dans l'affaire de l'Île de Timor intervenue entre la Hollande et le Portugal, l'arbitre examina-t-il soigneusement les travaux préparatoires du compromis de 1904, parce qu'ils jettent « un jour décisif sur la réelle et commune intention des Parties... on doit chercher la commune intention au lieu du sens littéral des termes. Il est inutile d'y insister, le Droit des Gens comme le Droit privé étant sur ce point entièrement concordants » (1).

La Cour Permanente de Justice Internationale a corroboré cette manière de voir par son arrêt numéro 8 où elle dit, notamment «... il convient de s'attacher, non seulement à l'évolution historique des conventions d'arbitrage et à leur terminologie, ainsi qu'au sens grammatical et logique des mots employés, mais aussi et surtout à la fonction qui doit selon la volonté des Parties contractantes être attribuée à cette disposition » (2).

Code Civil Autrichien (1916) Article 914 « Dans l'interprétation des contrats on ne doit pas s'en tenir au sens littéral des expressions, mais rechercher l'intention des parties et appliquer le contrat de la façon qui correspond aux usages dans les relations d'affaires de bonne foi ». L'article 6 pose pour l'interprétation des lois la règle suivante : — « Dans l'application de la loi il n'est pas permis d'attribuer un sens autre que celui qui se déduit de la propre signification des mots suivant leur contexte, et de l'intention claire du législateur ».

Bürgerliches Gesetzbuch, Article 133 : — « Bei der Auslegung einer Willenserklärung ist der wirkliche Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinne des Ausdrucks zu haften ». Voir également *Reichsgericht in Zivilsachen*, 3 juill. 1913, 89, p. 187-188 ; 14 avril, 1917, 90, p. 57 ; 14 déc., 1905, 62, p. 175 ; 11 mars 1909, 70, p. 393 ; 25 sept. 1912, 80, p. 403 ; 4 mars 1913, 82, p. 52.

(1) Scott, *Travaux de la Cour Permanente de La Haye*, New-York, 1921, p. 389-392.

(2) Cour Permanente de Justice Internationale A/ 8/ Voir aussi la jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes : —

IV. L'Interprétation doctrinale

Si nous avons longuement insisté sur l'importance de la volonté comme critérium de l'interprétation c'est parce qu'elle est le but ultime de l'interprétation historique dont les juristes du continent européen se font les défenseurs, et, d'autre part, parce que ce critérium n'a pas entièrement échappé aux critiques émanant des adeptes de l'interprétation doctrinale (interprétation logique et grammaticale du texte) qui trouve ses défenseurs, pour la plupart parmi les juristes anglo-saxons.

Dès que la volonté de l'auteur et non le texte, fait l'objet de l'interprétation, il est loisible de faire entrer en ligne de compte les faits et les circonstances susceptibles d'éclaircir cette volonté. Ainsi convient-il d'étudier les conditions dans et pour lesquelles cette volonté a pris naissance et s'est figée dans le texte, c'est en un mot, faire valoir l'interprétation historique et les travaux préparatoires pour mettre en valeur la volonté de l'auteur.

Si, par contre, l'école de l'interprétation doctrinale ne se refuse pas absolument à tenir compte de la volonté de l'auteur, elle ne s'en sert pas comme critérium, mais au contraire, elle invoque à cet effet le sens juridique et

T. A. M. bulgare-yougoslave, *Raffinerie et Sucrerie serbo-tchèque Tchociprea c. Etat bulgare*, 3 avril 1923, Recueil, III, 185, 191 ; T. A. M. franco-allemand, *La Czenstochovienne c. Etat allemand*, 1^{er} févr. 1924, 1^{re} section, III, 1171 ; T. A. M. tchéco-allemand, *Loy et Markas c. Empire allemand et Deutsch Ostafrikanische Bank A. G.*, III, 998, 1004 ; T. A. M. roumano-allemand, *Uschershon c. Etat allemand*, 1^{er} août 1924, IV 830, 837 ; T. A. M. turco-grec, *Vlachopoulos c. Gouvernement turc*, 12 juillet 1928, VII, p. 975, 978 ; T. A. M., *Aron Kahane successeur c. Francesco Parisi et Etat autrichien*, 19 mars 1929 VIII, 943, 961 ; T. A. M. germano-polonais, *Deutsche Continental Gas Gesellschaft c. Etat polonais*, 1^{er} août 1929, IX, 343.

absolu des termes dont le texte s'est constitué. C'est là, la différence essentielle entre les deux manières de voir. Toutefois, ce serait nier l'évidence même que de repousser d'emblée toute considération de la volonté de l'auteur lorsqu'il s'agit d'interpréter un texte. Aussi l'interprétation doctrinale ne reconnaît-elle la volonté que dans la mesure où elle se déduit d'une analyse grammaticale et logique du texte qui, lui, reste le seul critérium de l'interprétation.

Quelles sont les raisons qui expliquent la méfiance par laquelle l'école doctrinale envisage le critérium de la volonté ? D'abord, affirmation paradoxale à première vue, il est des cas où il est impossible de démontrer une volonté suffisamment concordante et précise pour servir à interpréter le texte dont elle est la créatrice. Qu'il suffise de rappeler ici la théorie si contestée de l'autoñomie de la volonté qu'invoquent les juges nationaux lorsqu'il s'agit dans le domaine du Droit international privé d'interpréter un contrat dont on ignore la loi impérative. Le juge est souvent obligé, pour en trouver une, d'imputer aux contractants une volonté commune qui, à la vérité, n'existe pas (1). Il en est de même dans les autres branches du Droit public et privé, par exemple, la détermination d'un contrat administratif lorsque souvent le juge administratif prête aux parties contractantes une volonté commune fictive de soumettre leur contrat à la juridiction administrative.

S'il en est ainsi dans le droit national, n'est-il pas d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de traités conclus entre des

(1) « De même, en Droit international privé, la jurisprudence rattache souvent à l'intention des parties la détermination de la loi applicable au contrat, alors qu'il n'y a pas eu intention commune ». Planiol, *op. cit.*, VI, 514 note.

Etats souverains, et surtout de traités multilatéraux, précédés par des négociations plurilatérales longues et extrêmement compliquées ? Peut-on vraiment affirmer qu'il en sort une volonté commune à tous les contractants qui soit susceptible d'éclairer le juge quant au texte qui en est l'aboutissement ?

Il y a par ailleurs, un autre motif qui a poussé les juristes de l'école doctrinale à redouter l'usage du critérium de la volonté, c'est qu'il pourrait en résulter des flottements dangereux dans l'application des normes dont le texte est chargé d'incorporer l'énonciation, — danger à redouter tout particulièrement lorsqu'il s'agit des normes qu'édicte les traités pour le règlement des relations internationales. « Tant qu'il est loisible aux hommes de faire librement des donations et de passer des contrats, et tant que la loi s'efforce de les mettre à exécution et d'en imposer le respect, tant la norme d'interprétation doit rester mobile, subjective et individuelle. Le juge anglais craint que l'acte juridique soit susceptible des interprétations les plus diverses si l'on a regard à la volonté dont il est né, ou comme l'a très bien dit une Cour de justice anglaise dans un ancien arrêt *Throckmorton c. Tracy*, Plowden 160 (2). « La partie contractante doit adapter le sens du texte à la loi, et non la loi au sens qu'elle veut attribuer au texte... car si l'on était assuré que quelque soit le choix des termes, seul entrerait en ligne de compte le sens présent à son esprit, indépendamment des expressions dont on s'était servi, le choix des mots lui serait indifférent et ce serait une source de confusion et d'incertitude infinies que d'éluci-

(1) Wigmore, *Evidence*, 1923, Volume V, section 2462.

(2) Cité par Wigmore, *op. cit.*, section 2461.

der le sens attribué au texte ». « Il s'agit non pas de la volonté des parties contractantes, mais du sens des mots dont elles se sont servi » (1).

Comment se fait-il alors que cette crainte se manifeste tout particulièrement dans les pays anglo-saxons alors que la même objection est à prévoir dans les pays du droit romain où prévaut l'interprétation historique ? C'est que le critérium de la volonté deviendrait entre les mains d'un jury un instrument trop compliqué et peu maniable pour des personnes de faibles connaissances juridiques, d'où le péril des flottements dangereux dans l'interprétation d'actes juridiques.

Il convient, enfin, de signaler une troisième raison pour la différence qui sépare les écoles historique et doctrinale d'interprétation. Dans les pays anglo-saxons, notamment en Angleterre, a subsisté, quoi qu'aujourd'hui dans une moindre mesure, un formalisme datant de l'époque germanique du droit anglo-saxon (2) d'après lequel les actes juridiques ne se comprennent que par leur forme extrinsèque, — par les formules dont ils se sont revêtus. Pour interpréter un acte juridique il faut donc, se borner à examiner sa forme extrinsèque : le texte. Les termes qui y figurent comportent par conséquent, une signification juridique absolue, indépendante de toute volonté de leur auteur, de sorte que celle-ci se perd inextricablement dans le texte et n'existe plus.

La durée de ce formalisme a été attribuée à plusieurs motifs parmi lesquels l'ignorance juridique des jurys (ci-

(1) *Coe c. Quillen* 5 B et Ad. 112, voir aussi *Richman c. Carstairs*, 5 B et Ad. 663 (cités par Wigmore V, 2459) et *Attorney General c. Shore*, 11 Sim. 592, 615, Wigmore, V, sec. 2461 et *Bradley c. Steam Packet Co.*, 13 Peters (U. S. A.) 89.

(2) *Wigmore*, V, section 2404.

dessus et le désir d'interpréter les testaments de façon à conserver la primogéniture (1).

Toutefois, ce formalisme a subi depuis lors, des tempéraments considérables surtout depuis le début du dix-neuvième siècle, et la règle de l'école doctrinale a connu une modification libérale. Aujourd'hui, la signification des mots n'est plus fixée par la loi, mais lorsqu'elle paraît évidente, il n'est pas permis d'y déroger (2) par un appel à la volonté de l'auteur. C'est là, le vestige de l'ancien formalisme rigide. Nous tenons à signaler la haute importance de cette règle, à savoir que lorsque le texte est clair il n'est pas besoin de l'interpréter, car nous la retrouverons dans le domaine de l'interprétation des traités par les juridictions internationales.

La règle se trouve aujourd'hui débarrassée de l'ancienne et fausse présomption d'après laquelle chaque terme était revêtu d'une signification absolue (3) et à cet égard elle se rapproche de la position plus réaliste adoptée par l'école historique qui veut que la volonté, âme de tout acte juridique anime la formule qui la révèle (4). Mais il n'en est pas moins vrai que tout en reconnaissant l'existence de la volonté comme créatrice de l'acte juridique, l'interprétation doctrinale n'admet comme critérium que le texte lui-même. N'est-ce pas là, un non-sens,

(1) Hyde, C. C., *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, 1922, Volume II, p. 68.

(2) Wigmore, V, section 2461.

(3) Wigmore, V, section 2462.

(4) Geny. *op. cit.* page 266, Voir aussi Planiol, *op. cit.*, VI, 512, « Toutefois, dans une législation non formaliste le souci de faire prévaloir la volonté réelle, et en même temps la justice, conduisent à écarter l'interprétation littérale d'une clause même claire et précise qui paraît le résultat d'une erreur manifeste ».

une thèse inconséquente que de reconnaître en même temps deux critères opposés ? L'Ecole doctrinale résoud la question par l'affirmation que la volonté figée dans le texte devient complètement indépendante de son auteur et ne subsiste plus comme réalité juridique en dehors du texte (1).

Telle est la thèse adoptée par les juristes anglo-saxons (2) et par la Grande-Bretagne devant les juridic-

(1) « La volonté autonome des Parties est tant dans le contrat que dans le traité, la condition constitutive d'un rapport juridique, qui, dès sa formation, s'affranchit de la volonté arbitraire de l'une d'elles ». Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law*, page 156. Cette thèse est même partagée par le célèbre juriste italien, Anzilotti. « Sia qual si vuole il pensiero dell'autore di una disposizione, certo è che questa, una volta formata, si distacca, per così dire, dalle idee e considerazioni subiettive che l'hanno determinata, incomincia a vivere di vita propria, coordinata e integrata nel sistema de cui fa parte. Ciò che importa è il pensiero della legge, non quelle del legislatore », *I Trattati Internazionali in Relazione col Diritto interno dello Stato*. (Relazione Congresso Giuridico Nazionale, Rome, octobre 1911, page 13.

(2) « Après tout, l'objet de l'interprétation des contrats et des lois est de rechercher la véritable signification que les auteurs de l'acte lui ont attribuée. » Wright, *American Journal of International Law*, 1929, page 101 ;

« Le but de l'interprétation est la recherche de la volonté des Parties lors de la confection du contrat, et non le but ou les motifs à raison desquels l'une d'entre elles en fait partie. L'entente ou la volonté commune doit de toute évidence se déduire des termes eux-mêmes. Ce sont les termes du traité qui ont préséance au point de vue juridique dans la détermination de la prétendue volonté des Parties. Aussi importe-t-il, lorsque les termes sont clairs et précis qu'aucune preuve d'une volonté contraire ne soit admissible ». Fenwick C. G., *International Law*, Londres, 1924, page 352.

« Il importe de faire remarquer que le but ultime de la recherche de l'intention des Etats contractants est de déterminer le sens dans lequel les termes sont employés. C'est le contrat qui fait l'objet de l'interprétation et non la volonté de ses parties contractantes ». Hyde C. C., *Concerning the Interpretation of Treaties*, *American Journal of International Law*, 1909, page 47.

tions internationales. C'est là, un problème que nous envisagerons plus loin. Qu'il suffise de citer ici pour exemple la décision du Tribunal Arbitral Mixte anglo-allemand, des 15 juillet et 4 décembre 1925, où ressort très nettement le point de vue anglais :

« This being the interpretation which the Tribunal derive directly from the very words of the Treaty, they do not feel empowered to depart therefrom unless it appears to them that this interpretation is unreasonable and therefore, that the words concerned must have another meaning » (1).

Quelles sont les conséquences de cette thèse ainsi que la formule l'école d'interprétation doctrinale ? Elles sont au nombre de deux. D'abord, puisque la volonté se détache complètement de son auteur pour se confondre inextricablement dans le texte, est désormais impossible l'interprétation authentique qui joue un rôle si important dans l'interprétation historique tant avant la conclusion du traité comme travaux préparatoires, que lors où à la suite de la conclusion de celui-ci comme déclarations des Parties contractantes. Deuxième conséquence, le recours aux travaux préparatoires qui, eux, servent à dégager la volonté des auteurs, n'est pas non plus loisible.

Il en résulte la différence considérable qui sépare l'école française historique de l'école anglaise doctrinale de l'interprétation des traités, l'une faisant appel aux travaux préparatoires, l'autre les écartant (2).

(1) *In re Albert Eberhardt Huebsch c. A. E. Huebsch et Cie Ltd. Germann Clearing Office c. British Clearing Office*, V, 677, 684.

(2) Voir Kaeckenbeeck J. *Les Divergences du Droit International*, Comptes-rendus de la Société de Grotius, Vol. IV, 1919, p. 223 ; et Anzilotti, *Corso di Diritto Internazionale*, Rome, 1928, p. 103.

CHAPITRE II

La nature juridique des Traités aux fins de l'interprétation

Avant d'envisager le problème de l'interprétation des traités par les travaux préparatoires dans le droit interne, telle que la question se pose après l'examen des théories historique et doctrinale de l'interprétation, il nous est indispensable de déterminer la nature juridique du traité tant dans le droit interne que dans le droit international.

La nature juridique d'un traité en droit interne français n'a pas été déterminée d'une façon suffisamment précise, si bien qu'un auteur hésite entre quatre possibilités : 1° Si celui-ci était une loi, au point de vue de l'interprétation, les tribunaux seraient libres d'en connaître, — ce qui n'est pas vrai. 2° Si, au contraire, il était considéré comme un contrat entre les Etats, les tribunaux n'auraient aucune compétence pour statuer, — ce qui n'est pas exact non plus. 3° S'il était un contrat entre particuliers, les tribunaux auraient compétence complète — ce qui n'est pas non plus exact. Enfin, 4° c'est méconnaître la compétence du Conseil d'Etat que de considérer un traité comme un contrat administratif, puisque ce haut organe ne peut toujours statuer en matière de traités (1).

(1) Chailley P. *La nature juridique des Traités internationaux, selon le Droit contemporain*. 1932, Paris, p. 268.

Toutefois, d'après l'opinion la plus répandue, les traités, au point de vue du Droit interne auraient le caractère de lois (1). Cette opinion prend comme point de départ l'hypothèse suivant laquelle le Droit international, et en l'occurrence le traité, sont « reçus » dans le droit interne, de sorte que les critères de celui-ci s'y appliquent comme aux lois. C'est, certes, fournir aux tribunaux judiciaires (2) une base justificative de leur compétence à cet égard que d'assimiler les traités au lois. Cependant, c'est à notre avis une fiction pleine d'inconvénients les plus graves.

On a fait valoir notamment, qu'à l'instar de la loi, le traité ne saurait entrer en vigueur avant d'avoir été promulgué; — que le traité, comme la loi, est appliqué d'office par le tribunal sans que les parties en litige aient à l'invoquer — que, comme la loi, le traité ne saurait avoir effet rétroactif — que la méconnaissance d'un traité par un tribunal donne lieu, comme pour une loi, à un pourvoi en cassation et enfin que lorsque la teneur du traité n'est pas claire, les tribunaux peuvent l'interpréter comme une loi.

Assimiler un traité à une loi équivaut à une fiction, incapable, d'ailleurs, de résister à un examen attentif. D'abord, l'hypothèse sur laquelle celle-ci repose est la plus erronée, à savoir que le traité est « reçu » dans le droit interne au lieu que celui-ci lui soit subordonné.

(1) Voir ci-dessus page 31 la jurisprudence de la Cour de Cassation. Appert affirme, notamment, que les traités peuvent être considérés comme « des lois qui créent aux nationaux des Etats signataires, des droits et des devoirs ». *Interprétation des Traités diplomatiques au cours d'un Procès*, Journal de Droit international privé, 1899, page 433.

(2) En ce qui concerne la thèse du Conseil d'Etat voir ci-dessus, page 24.

Avec une telle théorie comment faudrait-il entendre la responsabilité internationale des Etats ? Un tribunal en donnant une fausse interprétation à un traité, ne léserait alors que le droit de son propre pays et non le droit international.

**I. Raisons pour repousser la théorie de l'assimilation
des traités aux lois**

Les arguments invoqués à l'appui de cette théorie sont, eux, aussi, dénués de fondement, car ils ne sont particuliers ni aux lois ni aux traités. Les mêmes considérations s'appliqueraient aux décrets et aux règlements.

Il y a plus. Si la promulgation est nécessaire tant aux traités qu'aux lois pour qu'ils entrent en vigueur, il n'en reste pas moins vrai que la ratification, elle, ne s'impose qu'aux traités et par surcroît, que le Gouvernement même après avoir obtenu l'approbation du Parlement, n'est pas astreint à y procéder (1). Telle est la thèse adoptée en France. La Cour de Paris dans un arrêt du 28 janvier 1926, déclarait que « l'intervention du pouvoir législatif n'a d'autre objet que d'autoriser le Président de la République à ratifier ces traités et à les rendre exécutoires en les promulguant, qu'elle ne diminue en rien ses pouvoirs, et qu'il peut user ou non de cette autorisation législative pour les promulguer (entendre : ratifier) ou ne pas les promulguer selon les circonstances » (2).

De même, il dépend de l'exécutif de dénoncer les trai-

(1) Exception faite des Conventions émanant de *L'Organisation internationale du Travail* qui, conformément à l'article 405 du Traité de Versailles doivent être ratifiées après l'approbation parlementaire sans que l'exécutif ait en cette matière, un pouvoir discrétionnaire.

(2) Sirey, 1927 II, 1, 4 et note de M. Niboyet.

tés qu'il a conclus au nom de l'Etat, tandis qu'une loi ne saurait être abrogée que par une autre loi. Il y a aussi une autre considération qui démontre d'une façon incontestable que le traité ne saurait être assimilé à une loi, c'est que dans le cas où celle-ci se trouve en contradiction avec un traité, l'un n'annihile pas l'autre, mais les deux continuent à subsister. C'est la preuve que le traité se trouve sur un autre plan juridique, supérieur à celui de la loi.

En rapprochant ce fait de celui de la dénonciation du traité par l'exécutif au lieu du pouvoir législatif, nous constaterons que tant que la dénonciation par le chef de l'Etat n'est pas intervenue, le traité continue à s'imposer dans le droit interne quelle que soit l'attitude du pouvoir législatif. Il en résulte « une sorte de prééminence par suite de laquelle, si une loi postérieure renferme des dispositions qui ne sont pas en harmonie avec le traité, c'est celui-ci qui doit prévaloir sur ladite loi » (1) ou comme l'a très nettement affirmé M. Mestre, « En l'état actuel du droit international, le traité et la loi apparaissent comme deux actes situés sur deux plans différents... En réalité, malgré la loi qui s'impose aux tribunaux internes le traité continue à subsister avec pleine validité malgré la loi dont, par hypothèse, les termes sont en contradiction avec lui » (2).

Un troisième point par lequel le traité se distingue d'une loi est le recours pour excès de pouvoir. Est admis devant le Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir moyen basé sur la violation de la loi. Si le traité

(1) Tribunal civil de Colmar 1^{re} chambre, 20 février 1929, *Journal de Droit international Privé*, 1930, 127, 130.

(2) Mestre, *Cours de l'Académie de La Haye*, 38, page 275.

est à assimiler à la loi, le recours pour excès de pouvoir pourrait porter également sur la violation d'un traité. En fait, il n'en est rien, car, lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'un traité, le Conseil d'Etat par une jurisprudence très ferme a déclaré que c'est là, une question relevant de la compétence exclusive du Gouvernement. Nous citons à titre d'exemple un arrêt du Conseil d'Etat en date du 10 janvier 1930, où il déclare notamment : « Considérant que, d'une part, le moyen invoqué soulève une question d'interprétation d'une Convention diplomatique ; que, d'autre part, les difficultés qui peuvent naître au sujet des mesures dont s'agit, se rattachent aux rapports internationaux de l'Etat français avec une Puissance étrangère ; qu'à ce double titre, le litige échappe à la compétence du Conseil d'Etat statuant au contentieux (1) ». La raison en est que le Conseil d'Etat estime que l'interprétation d'un traité relève de la compétence exclusive de l'administration active comme un acte de Gouvernement échappant, par conséquent, à toute compétence juridictionnelle ; et à défaut d'une interprétation émanant du Gouvernement en tant qu'une des Parties contractantes du traité il ne saurait se substituer aux auteurs de l'acte pour éclairer leur volonté. La Cour de Cassation a adopté une solution moins rigoureuse que celle du Conseil d'Etat mais qui n'en fait pas moins ressortir le caractère d'acte de gouvernement. Elle déclare que s'il s'agit d'intérêts privés elle peut procéder à l'interprétation du traité dont s'agit, mais si

(1) *Société française radio-électrique et Compagnie Générale de T.S.F.*, Clunet 1931, 1103, Voir également Conseil d'Etat, Sirey 1138, II, 462 ; Sirey 1839, II, 553 ; Sirey 1845, II, 59 ; Dalloz 1886, III, 40 ; Sirey 1926, III, 56 ; Appert, *op. cit.*; Clunet, 1899, 433.

par contre, l'interprétation soulève des questions d'ordre public international, la compétence exclusive appartient au Gouvernement. Cette thèse plus nuancée que celle adoptée par le Conseil d'Etat s'étaie d'une jurisprudence non moins ferme (1).

Telle est, enfin, la thèse adoptée par le Ministère des Affaires étrangères, toutefois plus nuancée que celle de la Cour de Cassation. Jadis formulée de la même façon, elle interdisait aux tribunaux judiciaires toute interprétation des traités susceptible d'influer sur l'ordre public, international. Depuis lors, le ministère a adopté une formule plus précise d'après laquelle la compétence exclusive du Ministre ne s'impose aux tribunaux que lorsqu'il y a désaccord entre les Etats contractants (2). Cette manière de voir fut confirmée par la Commission

(1) *Journal du Palais*, N° 39, p. 32-33 ; Voir aussi outre les arrêts signalés dans la note précédente, les arrêts suivants, S. 1861 I 687 ; Crim, Regi 6 janv. 1873 ; S. 1873 I 25 ; S. 1888 I 174 ; S. 1915 I 102 ; Cass. Civ. 22 déc. 1931 ; S. 1932 I 269 ; Cass. Civ. 24 févr. 1932, S. 1932 I 25 ; Cass. Crim. 28 fév. 1930, S. 1933 I 193 ; Tribunal correctionnel de la Seine, Clunet 1928. Il y a lieu, toutefois, de signaler une décision de la Cour l'Appel d'Aix (Akhmatoff c. Consul de Russie, 7 fév. 1922, Clunet 1924, p. 159) qui adopte la thèse du Conseil d'Etat : — « Considérant que l'interprétation des conventions diplomatiques aussi bien que la reconnaissance de leur validité... sont d'ordre essentiellement gouvernemental ».

(2) Voir la circulaire de M. Berthelot relative à l'interprétation de la Convention franco-britannique du 28 février 1882, concernant les relations commerciales et maritimes, *Clunet*, 1929, p. 1224-1225, et pour la déclaration la plus récente voir la circulaire de M. Paul-Boncour du 21 avril 1933, *Journal Officiel*, 4168 III, 1933, concernant l'approbation de l'accord interprétatif conclu entre la France et l'Espagne pour fixer la portée de l'article I de la Convention consulaire du 7 janvier 1862 en matière d'application des lois sur les loyers. Il y a lieu de rapprocher cette règle d'interprétation de celle du recours en interprétation d'un acte administratif, pour lequel le Conseil d'Etat exige l'existence d'un litige né et actuel.

Supérieure de Cassation dans la même matière que celle qui avait fait l'objet de la déclaration du Ministère à laquelle nous faisons allusion (1).

Il y a lieu d'approuver cette thèse du Ministère des Affaires étrangères ainsi que celles du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation en tant qu'elles reconnaissent au Gouvernement une compétence exclusive en matière d'interprétation lorsqu'il peut en résulter des répercussions internationales. N'est-ce pas là, précisément, la nature d'un acte de gouvernement que d'échapper à tout contrôle juridictionnel afin de conserver l'unité de la nation tant à l'extérieur qu'à l'intérieur.

II. La nature juridique des Traités d'après le Droit constitutionnel

Nous nous sommes efforcé de démontrer les raisons pour lesquelles il conviendrait de repousser la thèse qui assimile les traités aux lois internes, mais le rejet de cette formule se justifie-t-il d'après le droit positif ? Examinons d'abord, les dispositions constitutionnelles des divers pays. Abstraction faite d'un groupe restreint de constitutions (2), il n'y a pas de dispositions déterminant d'une façon formelle la nature juridique des traités dans le droit interne, si bien que notre travail devra

(1) S. 1930, II, 16 ; S. 1930, 163 et note de M. Audinet ; S. 1932 I 259, *Cass. Civ.* 22 déc. 1931 et note de M. Niboyet ; *Cass. Civ.*, 24 fév. 1932 ; S. 1932 I 251 et note de M. Mazeaud.

(2) *Constitution américaine*, article 6, « Les traités font la loi suprême du pays » ; *Constitution de Weimar*, article 4, « Les règles du droit des gens généralement reconnues sont considérées comme partie intégrante du droit du Reich allemand ». Ce n'est pourtant pas là une assimilation du droit international *conventionnel* au droit interne. Voir également article 4 de la *constitution esthonienne*, qui est conçu de la même façon.

consister dans l'examen des dispositions constitutionnelles concernant la négociation, l'approbation et la ratification des traités.

Il y a d'abord, une constatation fondamentale qui s'impose, c'est que l'influence gouvernementale (exécutive) et non législative domine dans ces trois opérations, d'où il résulte que la technique constitutionnelle de la négociation et de la ratification des traités imprime à ceux-ci le caractère d'actes de gouvernement.

Nous pouvons, à cet effet, partager les diverses dispositions constitutionnelles concernant la négociation, l'approbation et la ratification des traités en quatre catégories. Il y aurait, d'abord, celles stipulant que la négociation et la promulgation des traités appartiennent exclusivement à l'exécutif sans que le parlement soit appelé à donner son approbation. Nous n'en connaissons pas à l'heure actuelle et passons donc, à la deuxième catégorie de dispositions où l'exécutif domine nettement le pouvoir législatif et d'après lesquelles la négociation et la promulgation des traités appartiennent en principe au chef de l'Etat quitte à demander l'approbation parlementaire pour certains traités désignés d'avance par la Constitution. C'est le système français (loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 8) adopté par les constitutions belge (article 68) ; allemande (Weimar, article 45) ; autrichienne (article 50) ; finlandaise (article 33) ; hellénique (article 82) ; lettonne (article 68) ; lithuanienne (article 32) ; polonaise (article 49) ; tchèque (article 64) ; bulgare (article 17) et enfin, la pratique constitutionnelle anglaise (1). D'après les dispositions consti-

(1) Voir à cet égard Mc Nair, *Interprétation des Traités* ; Cours de l'Académie de La Haye, 43, page 253 et suiv. D'après

tutionnelles, d'ailleurs beaucoup moins nombreuses, appartenant à la troisième catégorie, l'exécutif tout en ayant l'initiative des négociations est astreint à soumettre tous les traités à l'approbation de l'une ou des deux Chambres. Tel est le système américain (article II section II) suivi dans quelques pays de l'Amérique latine (Cuba, Mexique, Argentine, Bolivie) et au Portugal (article 26). Appartiennent à la quatrième catégorie les dispositions constitutionnelles stipulant que la négociation aussi bien que l'approbation et la promulgation appartiennent au pouvoir législatif. Tel est le système suivi en Suisse (article 85) et en Turquie (article 26).

Ces dispositions constitutionnelles appellent quelques observations; c'est que d'abord, dans la plupart des pays, l'Exécutif domine nettement le pouvoir législatif quant à la négociation, la ratification et la promulgation des traités (catégorie II) tandis que celles exigeant le concours du pouvoir législatif pour tous les traités (catégorie III) et qui en confient le contrôle entièrement au pouvoir législatif (catégorie IV), sont une petite minorité (catégorie III : 6 pays; catégorie IV : 2 pays). En outre, il importe de rappeler les remarques relatives à la ratification des traités (ci-dessus page 23). Sauf dans la ca-

M. Mc Nair « Un grand nombre de traités n'ont rien à démêler avec le droit interne et ne viennent jamais en discussion devant les tribunaux ». Ceux qui sont soumis à l'approbation parlementaire appartiennent aux catégories suivantes : — 1) traités qui exigent pour leur exécution en Grande-Bretagne une modification ou une adjonction au droit interne ; 2) traités qui exigent pour leur exécution en Grande-Bretagne que la Couronne soit investie de pouvoirs que ne lui reconnaît pas encore le droit coutumier ; 3) et 4) traités imposant à la Grande-Bretagne une obligation financière, soit immédiate, soit conditionnelle ; 5) traités dont l'entrée en vigueur est subordonnée au consentement du parlement ; 6) traités de cession de territoire.

tégorie IV (la Suisse, la Turquie), même après l'approbation du traité par le parlement, l'exécutif a toute latitude pour ne pas le ratifier, de sorte qu'il se conserve de cette façon une prééminence incontestable.

III. La Nature juridique des Traités d'après la Jurisprudence nationale

Nous concluons donc, avec Rousseau (1), qu'au point de vue de la théorie, le traité est, dans le droit interne, un acte de Gouvernement et non un acte législatif. « Les traités ne sont pas de simples actes administratifs. Ce sont avant tout, des actes de gouvernement. Envisagés à ce point de vue, ils échappent à l'interprétation de toute autorité autre que le Gouvernement lui-même représenté par le pouvoir exécutif » (2).

Il nous reste maintenant à envisager la solution de la jurisprudence. Il semble que la jurisprudence française se soit ralliée depuis 1839 à la conception de l'assimilation du traité à la loi. Dans l'affaire *Napier et autres contre Charles Lennox, Duc de Richmond*, la Cour de Cassation déclarait notamment :

« ... que les traités passés entre les nations ne sont pas de simples actes administratifs et d'exécution ; qu'ils ont le caractère de loi et ne peuvent être appliqués et interprétés que dans les formes et par les autorités chargées d'appliquer toutes les lois dans l'ordre de leurs attributions... » (3).

Depuis lors, craignant avoir exagéré l'assimilation des traités aux lois, la Cour de Cassation, ainsi que les autres juridictions judiciaires, adoptèrent une formule

(1) « Un traité est un acte de gouvernement, non un acte de législation, par conséquent, il est de la compétence du gouvernement ».

(2) *Répertoire Dalloz* (Supplément) XIII, Paris 1896, p. 786-787.

(3) *Journal du Palais*, 1839, p. 32-33.

moins nette et pour cette raison moins sujette à critique, à savoir que les traités ont dans le droit interne *la force de loi*. Ainsi dans un arrêt en 1877 affirma-t-elle que « si les traités diplomatiques *ont force de loi*, et doivent à ce titre être appliqués par l'autorité judiciaire, il n'appartient aux tribunaux de les interpréter que dans le cas où cette interprétation se rapporte à des intérêts privés, dont le règlement est soumis à leur interprétation » (1).

Il importe de faire remarquer à l'égard de cette nouvelle formule que si la Cour de Cassation n'affirme plus que les traités sont des lois au point de vue du droit interne, ils le sont du moins, tant qu'il s'agit de la compétence des tribunaux à leur égard et de leur compétence pour les interpréter.

La nature juridique d'un traité aux fins de l'interprétation est, peut-être, moins bien précisée dans la jurisprudence italienne. Nous relevons une décision de la Cour de Cassation qui hésite entre les deux critères de lois et de contrats :

« In quantoche, sebbene sia vero, che la interpretazione dei trattati internazionali è d'ordinario una interpretazione giuridica, soggetta al sindacato della corte suprema, tuttavia à questo effetto occorre che il tratto abbia per sue fine e per le sue disposizione carattere di legge ; il quale carattere non poteva certo attribuirsi alle convenzioni finanziarie del 1871, le quali comunque stipulate fra i due Governi ebbero indole priva ed esclusiva de un contratto (2).

Il semble, pourtant, que les conventions diplomatiques soient considérées, en général, par la jurisprudence ita-

(1) S. 1877 I 486, voir également *Bull. Crim.* 1928, N° 307, page 620 ; *ibid.* 1930, N° 68, p. 141 ; 28 février 1930, *Ch. Crim. Cour de Cass.*, *Clunet*, 1930 ; S. 1931, I 194 ; *Cour d'Appel de Colmar*, 22 décembre 1924, S. 1926 II 17.

(2) Cass. Civ. Firenze, 3 avril 1871, *Bettini* XXVI, 1874, Pt. I, 869.

lienne, comme lois en vertu même de l'acte de ratification. Une décision de la Chambre Civile de la Cour de Cassation en 1927 prenant le contre-pied de l'argumentation émise par elle en 1874, déclare que c'est plutôt de la loi qu'il faut rapprocher un traité international ou une convention internationale.

« La... obbietta... che il trattato non ha una portata legislativa costituendo nel campo del diritto internazionale qualche cosa che risponde appieno al contratto sul campo del diritto privato. L'obbiezione non ha fondamento! Prescindendo dal riflesso che « l'atto legislativo » si è avuto tanto in Italia quanto in Austria con la ratifica del trattato da parte degli organi del potere pubblico » (1).

Telle a été l'opinion du Tribunal de Milan en 1922 (2).

En ce qui concerne la distinction entre litige d'intérêt privé ou public en matière de l'interprétation des traités, la jurisprudence italienne suit la doctrine consacrée par la Cour de Cassation Française et refuse de connaître d'un litige d'intérêt public (3).

Telle est la solution qui prévaut en Suisse (4).

En Allemagne, la tendance est d'assimiler les traités à des lois dès que la ratification et la publication en sont faites (5), et avec les mêmes limitations que celles admises par la jurisprudence française et italienne.

(1) *Giuris. It.*, Torino, 1927, Pt. Sec. I 1927, 13 giugno 1927.

(2) Tribunal Civil Milano, 26 Giugno 1922, *Giuris It.* 74 (1932) 38.

(3) Cass. Roma, 28 févr. 1899, S. 1902, IV 4 ; Cass. Rome, 13 déc. 1900, *Clunet*, 1905, 448 ; Cour d'appel, Rome, 30 mai 1908, *Clunet*, 1909, 567.

(4) Rolf Kindert : *Völkerrechtlicher Vertrag und Saatsvertragsgesetz im schweizerischen Recht*, Zurich, 1919, page 85.

(5) *Reichsgericht in Zivilsachen*, 8 oktober, 1895, 36, 184 ; *ibid.* 1 juli 1889, 24, 13 ; *Reichsgericht in Strafsachen*, 22 september 1885, 12, 381 ; von Bar : *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts*, 1889, Hannover, T. I, p. 144 ; Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1885, Bd. 3, 77.

IV. Les conclusions

Après cette esquisse de la nature juridique des traités dans le droit interne, quelle est la conclusion qu'il faut retenir ? C'est qu'en dépit de la formule incertaine qu'adopte la Cour de Cassation laissant entendre une assimilation des traités aux lois internes, le traité reste foncièrement un acte de puissance publique, un acte du gouvernement et non du législatif revêtant à raison de ses origines bilatérales ou multilatérales un caractère conventionnel. Les tribunaux judiciaires semblent s'être inspirés du désir de se justifier par l'assimilation aux lois de leur compétence à l'égard des traités. Appert va jusqu'à dire qu'à défaut de cette assimilation, les tribunaux restent incompétents pour en connaître. De deux choses l'une, ou la loi est indispensable à cet égard, précisément à raison du caractère d'acte de puissance publique que revêt le traité, ou cette assimilation n'est pas nécessaire et la réception du traité dans le droit interne n'a plus de valeur et le traité reprend tous ses droits en tant qu'acte de puissance publique. En Angleterre, au contraire, les traités ne sauraient être considérés comme des lois pour la simple raison que les tribunaux anglais n'ont pas à en connaître à moins qu'une loi du Parlement les porte à leur connaissance. De la sorte, le traité conserve son autonomie juridique, mais son efficacité dans le droit interne lui est apportée par un autre acte juridique naissant indépendamment de lui, à savoir la loi du Parlement.

Dans ce même ordre d'idées, faut-il à l'égard d'un autre acte de puissance publique, tel que la déclaration de guerre, que les tribunaux assimilent celle-ci à une loi pour pouvoir en déduire les conséquences pratiques,

telles par exemple, que l'interdiction du commerce avec l'ennemi ? Il y a plus, — à supposer que les traités aient pour les tribunaux la force de lois, comment se fait-il alors que le Conseil d'Etat refuse toujours de les interpréter et que les tribunaux judiciaires doivent surseoir d'en faire l'interprétation lorsqu'elle peut soulever des questions d'ordre public international ou fait, en l'occurrence, l'objet de discussions diplomatiques ?

Il importe, enfin, de faire remarquer, que même en agréant cette assimilation afin de justifier la compétence des tribunaux à l'égard des traités, elle est incapable de justifier les procédés d'interprétation qu'adoptent les tribunaux à leur égard. C'est là, un point que nous allons examiner dans le chapitre suivant. Nous nous bornons simplement à faire remarquer que c'est s'écarter complètement de la pratique de la jurisprudence en cette matière que d'interpréter les traités comme des lois.

La question se pose de la façon suivante : si les traités ont pour les tribunaux, la force des lois, ceux-ci seraient bien obligés, en tant que juridictions internes, d'interpréter les traités comme l'œuvre d'une volonté unique, de même que les lois sorties de la volonté unique du pouvoir législatif interne. A la différence du tribunal international qui se trouve sur le même plan juridique que les Etats dont il est appelé à interpréter le traité, et qui peut, par conséquent, faire entrer en ligne de compte toutes les volontés établissant ce traité, le tribunal interne, à raison de la réception du traité dans le droit interne par l'assimilation à la loi que laisserait entendre la formule adoptée par les tribunaux français, ne saurait connaître qu'une seule volonté comme auteur. Il leur serait alors loisible de rechercher cette vo-

lonté de deux côtés : — ou dans le texte, — c'est alors, l'interprétation doctrinale qui ne trouve pas de faveur en France (point que nous exposerons dans le chapitre suivant) — ou, dans une déclaration du Gouvernement en tant qu'un des auteurs du traité, — c'est alors admettre la thèse du Conseil d'Etat qui refuse de statuer en matière d'interprétation de traités pour abdiquer en faveur du Gouvernement. C'est reconnaître aux traités le caractère d'actes de Gouvernement et non du pouvoir législatif.

Après avoir envisagé le problème de la nature juridique du traité aux fins de l'interprétation dans le droit interne, celui de sa nature dans le droit international devient d'emblée plus simple. Si le traité ne partage pas les caractéristiques de la loi interne, par contre et par cela même, il n'y a pas lieu d'envisager aux fins d'interprétation, la catégorie de traités dits traités-lois, puisque le traité par sa nature même reste sur un autre plan que la loi interne et ne partage pas ses qualités. Il est donc inutile de faire le rapprochement entre eux. Nous ne disconvenons pas que quelques traités présentent par certains côtés un aspect législatif : tels notamment, les grands traités de codification, comme les conventions de droit international public et privé de La Haye. Ce sont là, toutefois, des questions portant sur la forme extrinsèque de ses actes. Lorsque l'on entre dans le domaine de l'interprétation, ces classifications un peu faciles ne conviennent plus. D'abord, si les méthodes d'interprétation peuvent être les mêmes dans le droit interne et dans le droit international, telles que les méthodes historique (en France) et doctrinale (en Angleterre), les *règles* d'interprétation ne sont pas, par cela, les mêmes.

La *laesio enormis* et les *pacta in favorem tertii* du droit civil ne sont pas, par exemple, utiles pour l'interprétation des traités, et par contre, la force qui n'est pas complètement bannie du droit international conventionnel, opère l'annulation d'un contrat du droit civil. Si la règle *rebus sic stantibus* n'est pas étrangère au droit interne, ce n'est qu'un « droit reflet » pour employer l'expression de Laband, tel que la théorie de l'imprévision en ce qui concerne les contrats administratifs (1).

Le juge international se trouve en face des deux ou de plusieurs souverainetés parties contractantes des traités qu'il est appelé à interpréter. A l'encontre du juge interne qui est porté en raison de sa subordination à la souveraineté nationale à se tourner vers celle-ci lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'un traité (comme le démontre la jurisprudence française que nous venons d'examiner) et à envisager le traité plutôt comme une loi que comme un contrat, le juge international, se trouvant au même plan que les souverainetés, parties contractantes, est astreint à tenir compte pour son interprétation des volontés diverses qui se sont fusionnées dans la confection du traité, sous peine de donner de l'ombrage à une de ces souverainetés. Il est porté par conséquent, et à l'encontre du juge interne, à envisager les traités plutôt comme des contrats que comme des lois pour les fins de l'interprétation. Aussi constatons-nous dans la jurisprudence internationale un plus libre et plus fréquent recours aux faits et aux considérations susceptibles de dégager ces diverses volontés que devant les juridictions internes.

Il convient, enfin, de faire remarquer que même en admettant la catégorie des traités-lois, elle ne facilite

point au juge international sa tâche d'interprétation. Si celui-ci donne au traité une interprétation doctrinale, il se borne à interpréter le texte, et nous ne voyons pas à cet égard de quelle façon le traité-loi se distingue des autres traités. Emploie-t-il l'interprétation historique, il est bien obligé de dégager la volonté commune dont le texte est né. La seule conséquence qu'entraînerait la distinction entre traités-contrats et traités-lois serait d'entraver le libre examen des volontés individuelles des parties lorsqu'il s'agit de traités-lois, pour ne faire entrer en ligne de compte que des déclarations s'inspirant d'une volonté commune. C'est là, au fond, une saine précaution qui s'impose à toute interprétation historique, mais dont ne saurait se réclamer la classification de traités-lois et de traités-contrats (1).

(1) Voir à cet égard Chapitre III, Partie II.

CHAPITRE III

L'Interprétation des Traités par les Tribunaux internes au moyen des travaux préparatoires

I. Les Travaux préparatoires des lois

Après avoir envisagé les bases théoriques de l'interprétation historique et doctrinale ainsi que la nature juridique des traités par rapport à leur interprétation, nous pouvons nous adresser maintenant au problème de leur interprétation par les juridictions internes au moyen des travaux préparatoires, entendant ici l'expression « travaux préparatoires » dans son sens le plus large, à savoir les travaux préparatoires, diplomatiques et parlementaires.

Dans les Etats dont les tribunaux se servent de l'interprétation historique, notamment, la France et les autres pays de l'Europe continentale, l'usage des travaux préparatoires afin d'interpréter les lois n'occasionne guère de difficultés d'ordre juridique puisque la règle *cuius condere legem eiusdem est interpretari* s'adapte parfaitement à la recherche de la volonté des législateurs. Les débats parlementaires au cours desquels les auteurs de la loi se sont exprimés à son égard, constituent à la fois une interprétation historique et authen-

tique, et le juge s'en sert afin d'élucider la volonté des auteurs de l'acte. Aussi, abstraction faite de l'interprétation des contrats par des éléments se trouvant hors le texte (1) (problème qui ne rentre pas dans le cadre de nos études) constatons-nous que les tribunaux invoquent les travaux préparatoires des lois dont ils sont appelés à établir l'interprétation. Nous citons à titre d'exemple, une décision de la Cour de Cassation (Ch. Civ., 22 déc. 1931), *Sanchez contre consorts Gozland, Sirey*, 1932, I, 269, faisant appel aux travaux préparatoires de la loi du 30 juin 1926, relative aux baux à loyers en France et notamment, à l'égard des droits des étrangers. Cette loi qui va à l'encontre des conventions conclues entre la France et divers autres pays, fit l'objet d'une interprétation par rapport à celles-ci par la Cour de Cassation. Elle déclarait, notamment, que d'après la volonté des législateurs établie par le texte, et manifestée au cours des débats parlementaires qui avaient précédé la loi, celle-ci établissait un nouveau droit civil à l'intention exclusive des Français, à moins que les étrangers ne puissent exciper de l'existence dans leurs pays respectifs d'un droit analogue au profit des Français (2). Telle

(1) Avec la réserve, toutefois, de l'article 1341 du Code Civil relatif aux témoignages.

(2) Voir également *Lebas c. Verdet*, Cour de Cass., Ch. de Req. 8 fév. 1932 ; Cass. Civ. 24 fév. 1932, S. 1932 I 249 ; *Cour de Paris* 1^{re} Ch., *Clunet*, 1925, p. 697 ; *Cour de Colmar*, 1^{re} Ch., 7 mai 1924, *Tuteur c. Ministère public*, *Clunet*, 1925, p. 782 ; Trib. Civ. de la Seine, Ch. des Conseils, 4^e section (Loyers), 21 octobre 1924, *Walls c. Alavouno*, *Clunet*, 1925, p. 995-996 ; Trib. civ. de la Seine, Ch. de Conseils, 3^e section, 12 mai 1924, *Herzberg c. Tassart*, *Clunet*, 1925, p. 998 et suiv. *Chenet* 1923, p. 830, Trib. de Paix de Lyon, 19 juill. 1922. *Boisson c. Kneicht*, *Clunet*, 1924, 662.

est également la méthode suivie en Italie (1) en Belgique (2) et en Allemagne (3).

**II. Les déclarations gouvernementales interprétatives
présentées au cours des travaux préparatoires
parlementaires de la loi de l'approbation du traité**

En examinant la jurisprudence du Conseil d'Etat et

(1) « Un simile contrasto non avrebbe potuto risultare al tempo del progetto ministeriale, e degli emendamenti ad esso apportati dalla commissione della camera dei deputati — sia perchè a quel tempo non era ancora esaurita l'annata agraria 1919-20, sia perchè il progetto nella sua primitiva redazione non parlava di proroga, ma di facoltà degli affettuari di rinviare non oltre la fine all 1922-23, il « rilascio del fondo per cessata locazione ». Cass. Rome, 31 janv. 1922, *Giurisprudenza Italiana*, 74, 1922, 232.

(2) « Attendu, en effet, qu'au cours des travaux parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 15 mai 1922, l'acte d'agrégation a été dépouillé du caractère administratif que lui avait attribué le Conseil de législation, pour revêtir suivant l'intention du législateur, réitérée par le vote du texte définitif, le caractère d'une véritable sentence judiciaire motivée ». *Cour d'Appel de Liège*, 29 juin 1926, *Belgique Judiciaire*, 1926-7, 84-85, p. 115.

« Enfin, la loi du 14 août 1920 porte que les mots « trois mois après la publication de la présente loi, sans qu'elle puisse dépasser la durée de la guerre », qui avaient été introduits dans le texte de l'article 1^{er} de la loi du 30 avril 1919, sont remplacés par les mots « le 28 juin 1919 ». *Cour d'Appel de Gand*, 17 janv. 1921, *Belgique Judiciaire*, 1920-1, 78-79, p. 283 ; Voir également *Tribunal Civil de Bruxelles*, 22 juin 1926, *Bel. Jud.* 84-85, 1926-7, p. 27 ; *Cour d'Appel de Liège*, 12 avr. 1927, *Bel. Jud.*, 84-85, 1926-7, p. 530.

(3) « Nach feststehender Rechtsprechung des Reichsgerichts sind auch bei der Auslegung formbetürftiger Verträge die ausserhalb der Urkunde liegenden Umstände mit heranzuziehen ». *Reichsgericht in Zivilsachen*, 13 déc. 1924, 109, p. 336 ; Voir aussi *R. A. Z.*, 8 mars 1904, 57, p. 260 ; *R. G. Z.*, 27 oct. 1904, 59, p. 219 ; *R. G. Z.*, 14 déc. 1905, 62, p. 175 ; *R. G. Z.*, 12 déc. 1907, 67, p. 214 ; *R. G. Z.*, 19 mars 1908, 67, p. 433 ; *R. G. Z.*, 3 mai 1909, 71, p. 115 ; *Leipziger Zeitschrift*, 1920, 229 ; *R. G. Z.*, 21 nov. 1927, 119, p. 25 ; Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1885, I, p. 132 ; Resch P., *Das Völkerrecht*, Graz Leipsic, 1890, p. 224.

de la Cour de Cassation nous avons constaté (page 24) que le Conseil d'Etat se refuse à interpréter un traité international et que la Cour de Cassation en fait autant lorsqu'il s'agit de l'ordre public international. Il est, donc tout naturel que les tribunaux se prévaillent des déclarations interprétatives émanant du Gouvernement, et dans l'espèce, des exposés des motifs précédant la loi d'approbation d'un traité ou des circulaires ministérielles. Ces déclarations interprétatives peuvent intervenir en deux circonstances. Le gouvernement, soit d'office, soit à la demande des tribunaux peut établir une interprétation à leur intention. Nous ne voyons pas alors, comment les tribunaux puissent refuser, dans l'état actuel de la jurisprudence, d'accepter l'interprétation provenant des auteurs du traité. Ces déclarations interprétatives peuvent également intervenir lors des débats parlementaires précédant la promulgation et ratification du traité. C'est là, le problème qui fait l'objet de ce chapitre.

Ainsi, les tribunaux font-ils souvent appel aux exposés des motifs gouvernementaux intervenus lors des débats parlementaires d'approbation d'un traité afin d'en établir une interprétation. Nous relevons à cet égard une décision de la Cour d'appel de Montpellier, Oliva contre Marty, dans laquelle les travaux préparatoires parlementaires de la loi d'approbation de la Convention de La Haye du 14 novembre 1891, ont été invoqués pour interpréter les dispositions de celle-ci, concernant la signification de jugements. Le défenseur dans cette affaire avait déclaré qu'une signification faite conformément aux règles de l'article 69 du Code de Procédure civile avait porté atteinte aux dispositions de ladite conven-

tion. La Cour, pour démontrer qu'il n'y avait aucune opposition entre les dispositions du Code de Procédure civile et celle de la convention, déclarait qu'en effet, l'exposé des motifs à la Chambre des Députés portant l'approbation de la Convention et le rapport rédigé par la Commission du Sénat chargée de l'examen du projet adopté par la Chambre, démontrent que le mode de signification des actes d'huissier aux personnes domiciliées à l'étranger continue à être réglé par l'article 69 du Code de Procédure civile, auquel la Convention n'ajoute que des modifications de détail qui ne sont pas prescrites à peine de nullité (1).

Dans une affaire concernant la Convention franco-belge du 8 juillet 1899, pour le règlement des conflits des compétences judiciaires, le Tribunal de Bruges déclarait erronée la thèse du défendeur d'après laquelle le tribunal serait incompétent suivant les dispositions de l'article 2 de ladite Convention. Elle « est même contredite », affirme le Tribunal, « par l'exposé des motifs présenté à la Chambre française à l'appui du projet de promulgation de la Convention de 1899 » (2).

Le Tribunal régional de Dresde fit appel dans une décision en date du 28 novembre 1905, à une interprétation faite par le Chancelier de l'Empire au Reichstag et relative à la Convention de La Haye du 12 juin 1902, pour le règlement des conflits de lois et de juridictions en ma-

(1) Cour d'Appel de Montpellier, 7 mai 1904, Recueil Koster et Bellmann, *Conventions de La Haye de 1902 et 1905*, page 219. Voir également une décision de la Cour d'appel de Paris en ce qui concerne l'interprétation de la Convention franco-belge du 8 juillet 1899 pour le règlement des conflits de compétences judiciaire *Clunet*, 1902, page 566.

(2) *Clunet*, 1928, 1092-3.

tière de divorce et de séparation de corps. D'après l'exposé du Chancelier, les tribunaux du domicile du requérant ne seraient compétents qu'à défaut de la compétence des tribunaux de l'Etat dont il relève (1).

Les décisions ci-dessus rapportées se bornent à faire état des exposés de motifs émanant de leurs propres gouvernements en tant qu'interprétations authentiques. Toutefois, l'usage de ces déclarations est sujet à critique pour la raison que les tribunaux ne font entrer en ligne de compte que l'interprétation d'une seule des parties contractantes. Si l'on recherche l'interprétation faisant autorité en se basant sur la règle *cuius est condere legem eisdem est interpretari*, du moins faut-il bien comprendre que le traité est le résultat de la fusion de volontés diverses dont il faut tenir compte en faisant appel à l'une d'entre elles. S'inspirant de cette considération, le Tribunal de Commerce de la Seine dans un arrêt du 21 juin 1902, *Mennesson contre Chaudenson et Chavée*, pour interpréter la convention franco-belge du 8 juillet 1899, relative au règlement des conflits de compétence, eut recours non seulement à l'exposé des motifs devant les Chambres françaises mais encore au rapport belge. Il s'agissait de savoir si le mot « résidant » dans l'article 1^{er} de la Convention devait être interprété dans le sens de « domicilié ». Le tribunal, grâce à ces exposés de motifs crut avoir démontré que la Convention comportait un sens plus large et qu'elle s'étendait à « tous les

(1) Recueil *Kosters et Bellmann*, page 193. Voir également Reichsgericht in Zivilsachen 72, page 246, 20 novembre 1909 ; et Entscheidungen des schweiz-Bundesgerichts, 26 mars 1881, 1881 VII, page 79.

français et à tous les belges dans leurs rapports entre eux » (1).

III. Les Exposés des motifs comme sources d'informations concernant les travaux préparatoires diplomatiques

Il a été question jusqu'ici de l'usage des exposés des motifs ministériels intervenus au cours des travaux préparatoires parlementaires de la loi d'approbation d'un traité. Cependant, ces déclarations ministérielles ont fourni également aux tribunaux — et c'est par ce côté que nous touchons au problème qui nous intéresse tout particulièrement ici — des précisions grâce auxquelles les tribunaux ont pu interpréter les traités par les travaux préparatoires diplomatiques. Ces exposés des motifs constituent parfois des comptes rendus détaillés en ce qui concerne les travaux préparatoires diplomatiques, de sorte qu'ils prennent aux yeux des juges nationaux, la valeur que revêtent les procès-verbaux mêmes, de la Conférence diplomatique précédant le traité (2). Nous relevons à cet égard, une décision de la Cour d'ap-

(1) *Journal de Droit international privé*, 1902, pages 1032-34, cité par Pillet, *Les Conventions*, page 272.

(2) Nous signalons à titre d'exemple, l'exposé des motifs du gouvernement français précédant le vote de la loi du 31 août 1929, portant l'approbation de la Convention du 12 septembre 1928, conclue entre la France et la Belgique et relative aux conflits en matière de recrutement militaire. D'après cet exposé, le gouvernement belge avait fait valoir qu'en raison des contrats de travail réglementés par des accords internationaux, serait désormais plus fréquent, le cas de la naissance sur territoire français du fils d'un belge, lui-même né en France, ou d'une française ; — qu'en conséquence, la délégation belge avait demandé que la durée de l'obligation de servir en France résultant de cette naissance fût limitée dans le cas où « la présomption légale de légitimité de possession de la nationalité française porterait à faux ». Le Gouvernement français en agréant cette demande de la délégation belge avait considéré qu'elle ne portait que sur des ressortissants purement théoriques. *Revue de Droit international privé*, 1929, page 709.

pel de Genève concernant la compétence des tribunaux en matière de partage de successions d'après l'article 5 de la Convention franco-suisse de 1869. Puisant dans le message présenté à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral suisse, des précisions concernant les négociations à l'égard de la question de compétence, la Cour a pu décider que l'intention des négociateurs était de soumettre les successions à la *lex rei sitae* » (1).

Nous avons ainsi envisagé les travaux préparatoires parlementaires sous l'angle des exposés gouvernementaux, faits au cours des débats qui ont précédé la loi d'approbation d'un traité. N'y a-t-il pas cependant, une distinction qui s'impose en cette matière ? Si les tribunaux font appel aux exposés des motifs des projets de lois d'approbation, ils peuvent, du moins, exciper de ce que ceux-ci émanent toujours du Gouvernement, lorsqu'il s'agit de l'approbation des traités. Ils peuvent alors s'en servir comme des interprétations authentiques notamment, lorsqu'ils proviennent des deux parties contractantes (2). A quel titre, au contraire, l'opinion d'un député, émise au cours du débat parlementaire, peut-elle être invoquée à l'appui d'une quelconque interprétation ? C'est évidemment impossible. Il convient, alors, en matière de travaux préparatoires parlementaires, de s'en tenir aux exposés des motifs émanant du Gouvernement.

IV. L'Interprétation par les travaux préparatoires diplomatiques

Nous en arriverons ainsi à examiner l'appel que font les tribunaux aux travaux préparatoires diplomatiques

(1) *Sirey*, 1889, IV, p. 14-15.

(2) Voir ci-dessus, page 46.

en dehors des débats parlementaires. Les tribunaux peuvent-ils en connaître ? Avec la thèse de l'assimilation des traités aux lois, ils ne sauraient faire usage des travaux préparatoires en dehors de ceux ressortant des débats parlementaires. La raison en est que par suite de la « réception » du traité dans le droit interne grâce à cette fiction de l'assimilation, les tribunaux n'ont pas à connaître de ce qui s'est passé avant cette assimilation. Il en est ainsi également, lorsque le traité ne saurait avoir force exécutoire sans l'intervention d'une loi nationale comme cela se passe en Angleterre. Si, au contraire, le traité est considéré comme un acte de la puissance publique (acte de gouvernement) l'examen des travaux préparatoires devient parfaitement convenable.

Cependant, telle n'est pas, à vrai dire, la thèse des juridictions françaises, abstraction faite de la juridiction administrative ainsi que nous avons vu au chapitre précédent. La Cour de Cassation se reconnaît compétente pour interpréter les traités lorsqu'ils s'agit d'intérêts privés et elle déclare que les traités *ont la force de loi* ce qui n'est pas l'assimilation complète du traité à la loi. Cette expression laisse la porte ouverte à l'interprétation historique par les travaux préparatoires.

Nous relevons à cet égard une décision du Tribunal civil de la Seine (Pascal) interprétant la Convention franco-suisse du 15 juin 1869 en matière de l'état civil. Il s'est agi de savoir si le tribunal français était compétent dans une contestation entre ressortissants suisses domiciliés en France, pour rectifier un état civil. L'article 1^{er} de la Convention stipule que « Dans les contestations en matière mobilière et personnelle... qui s'élèveront entre suisses et français, le demandeur sera tenu

de poursuivre son action devant les juges naturels du défendeur. » L'article 2 prévoit la compétence du tribunal du domicile dans les contestations entre suisses établis en France. Si, donc, l'expression « contestations en matière mobilière et personnelle » de l'article I pouvait s'interpréter dans le sens de « mobilière *ou* personnelle », le tribunal du domicile serait compétent pour connaître d'une question de l'état civil.

Or, le Tribunal en arrive justement à cette conclusion, en faisant remarquer que des travaux préparatoires de la Convention du 15 juin 1869 il apparaît que les négociateurs se sont inspirés de l'article 59 du Code de Procédure civile qui fait la distinction entre actions réelles et actions personnelles et que dès lors, les rédacteurs n'ont pas voulu exclure de l'article premier de la Convention, les contestations personnelles (1). Le Tribunal en conclut qu'il est donc, évident qu'il faut interpréter l'expression « contestations en matière mobilière et personnelle » dans le sens de « mobilière *ou* personnelle » et que la Convention prévoit, en conséquence la compétence du tribunal du domicile, en matière d'état civil.

Le même tribunal dans l'affaire Deutsch contre Duparchy et Granet, a appliqué les travaux préparatoires diplomatiques d'une matière particulièrement nette en ce qui concerne la Convention de La Haye du 14 novembre 1896 relative à la caution judicatum solvi. Le demandeur, sujet hongrois domicilié en Italie ayant invoqué ladite convention contre l'exception de la caution judicatum solvi que lui opposaient les défendeurs, ceux-ci, à leur tour, affirmèrent que la dispense accordée par cette Convention ne s'appliquait qu'aux frais et dé-

(1) *Clunet*, 1926, p. 369.

penses et non aux dommages-intérêts qui pourraient leur être alloués à raison du procès téméraire.

Le Tribunal civil de Paris a rejeté cette interprétation de la Convention en affirmant qu'elle est contredite tant par le texte que par les travaux préparatoires diplomatiques, qu'en effet, la troisième Commission de la Conférence de La Haye avait repoussé le moyen terme qui consistait à abolir seulement la caution pour les frais et les dépenses et qu'elle avait adopté la thèse de M. Asser incorporée dans les avant-projets et prévoyant l'abolition de la caution non seulement pour les frais et les dépenses mais aussi pour les dommages-intérêts éventuels pouvant résulter du fait même de la demande en justice, et enfin, que le texte de la Commission, ainsi expliqué, avait été adopté par le comité de rédaction et ensuite dans les dispositions du protocole final (1).

Nous citons, enfin, comme exemple de l'interprétation des traités par les travaux préparatoires, par rapport aux juridictions internes, l'affaire Devosse contre Chabaud (2) dans laquelle les travaux préparatoires de la convention franco-belge du 8 juillet 1899 ont été invoqués par la Cour d'appel de Nîmes pour interpréter l'article 2 de cette convention portant sur la compétence judiciaire. L'article I applique aux belges établis en France, les mêmes règles de compétence que celles auxquelles sont soumis les français. Si l'article 2 y apporte donc, une dérogation pour le cas où le défendeur belge n'a ni domicile, ni résidence en France ou en Belgique, il ne faut pas, pourtant, en conclure que celui qui

(1) *Clunet*, 1922, page 663, 17 juin 1921. Voir également *Conseil de Révision de l'Armée du Rhin*, 10 juillet 1924, *Dalloz*, 1925, II, 77.

(2) *Recueil, Kusters et Bellmann*, page 1219.

est domicilié en Belgique puisse échapper à la compétence du tribunal français prévue à l'article I. Une telle conclusion serait démentie, affirme la Cour, tant par le texte de la Convention, que « par le rapport de ses rédacteurs qui, expressément, ont précisé qu'ils avaient voulu, dans l'article 2, donner satisfaction aux réclamations du Gouvernement belge, en attribuant au Tribunal français du lieu du contrat ou de l'exécution, une compétence subsidiaire qui, de droit commun, ne lui appartiendrait pas, sans vouloir restreindre la compétence accordée par la loi belge aux tribunaux du pays ».

De même, dans un procès intenté devant le Tribunal fédéral suisse contre un ressortissant suisse établi en France, les travaux préparatoires du Traité d'établissement entre la France et la Suisse ont servi à en établir une interprétation. Le défendeur avait déposé un déclinatoire d'incompétence basé sur l'article 1^{er} qui prévoit la compétence du tribunal du domicile. Le Tribunal fédéral suisse débouta le défendeur de son déclinatoire d'incompétence pour le motif que d'après les travaux préparatoires du traité, et notamment, d'après la position prise par la France au cours de ces négociations, cette règle de compétence ne s'applique qu'aux actions intentées par les ressortissants de l'un des deux Etats contre ceux de l'autre, et non pas aux procès entre ressortissants du même Etat, dans l'espèce, entre ressortissants suisses (1).

(1) *Entscheidungen des schweiz-Bundesgerichtes*, 1881, VII, p. 762. Voir également une décision de la Haute Cour des Pays-Bas concernant l'interprétation de la Convention de La Haye du 12 juin 1902, relative aux conflits de lois de mariage, *Ch. Civ. Haute Cour des Pays-Bas*, 16 avril 1908, *Kosters et Bellmans*, *op. cit.* p. 138.

Il convient de citer, enfin, une décision (1) du même tribunal dans laquelle non seulement les travaux préparatoires diplomatiques, mais aussi les travaux préparatoires parlementaires ont été invoqués pour éclaircir le sens de l'article 6 du Traité du 25 novembre 1850, entre la Suisse et les Etats-Unis. Il s'est agi de définir l'expression : « où se trouve la propriété » (*in welchem Lande das Eigenthum liegt*) établissant la compétence judiciaire en matière de successions. Le Tribunal fait d'abord remarquer que le mot propriété (*Eigentum*) s'applique tant à la « propriété mobilière » qu'à la « propriété immobilière », car l'avant-projet du Traité avait comporté les mots « mobilière » (*bewegliches*) et « immobilière » (*unbewegliches*). Or, ces termes ont été, par la suite, supprimés, parce que le Gouvernement américain ne voulait pas reconnaître dans un traité international, le droit pour les étrangers d'acquérir de la propriété immobilière, par crainte de porter préjudice à la législation de certains Etats américains.

Ensuite, le Tribunal, pour élucider le sens de cette expression « où se trouve la propriété » qui prête à l'équivoque, relève le message du Conseil fédéral adressé à l'Assemblée fédérale et dans lequel celui-ci, afin de supprimer toute équivoque, avait proposé la substitution des mots « dernier domicile du défunt » (*letzten gesetzlichen Wohnsitze des Verstorbenen*). Cependant, cette modification rencontra l'opposition du plénipotentiaire américain parce que, disait-il, le Sénat des Etats-Unis ne se prêterait pas facilement à un changement dans la terminologie consacrée par les traités antérieurs et no-

(1) *Entscheidungen des schweiz-Bundesgerichtes*, 1883, IX, p. 514.

tamment par la Convention de 1848. On s'est alors convenu de conserver la phrase « où se trouve la propriété » à l'instar de la Convention de 1848, tout en l'interprétant cependant, dans le sens du « dernier domicile du défunt ». Cette interprétation a été, d'ailleurs, consacrée, affirme le tribunal, lors de la loi suisse de ratification.

Cette affaire sert bien à résumer les remarques que nous avons formulées en ce qui concerne l'interprétation par les travaux préparatoires dans le droit interne, car le Tribunal fédéral suisse a fait état non seulement des travaux préparatoires diplomatiques, mais aussi des travaux parlementaires intervenus avant et lors de la ratification.

V. L'importance relative des travaux préparatoires diplomatiques et parlementaires

Il nous reste encore un problème à résoudre à cet égard, c'est le rapport existant entre les travaux préparatoires diplomatiques et parlementaires dans les juridiction internes. Lorsque les deux se conforment, les tribunaux peuvent, sans difficulté, les invoquer, en même temps. La Cour de Cassation belge dans un arrêt en date du 29 novembre 1888, portant sur la convention du 20 mars 1883, conclue entre la France et la Belgique relative aux brevets d'invention, fit appel aux travaux préparatoires diplomatiques de celle-ci ainsi qu'au rapport de la section centrale de la Chambre des représentants ratifié par la Chambre et le Sénat. Grâce à ceux-ci, elle a pu démontrer que la convention tout en accordant l'égalité de jouissance des droits des brevets d'invention dans les deux pays, a entendu conserver la caution ju-

dicatum solvi en ce qui concerne les procès (1). Telle a été la méthode employée par le Tribunal civil d'Anvers pour interpréter l'article 7 de la Convention de La Haye du 12 juin 1902, et concernant le mariage de deux étrangers appartenant à un pays admettant le mariage religieux, mais, se mariant dans un pays où l'état civil est sécularisé (2), et également par la Cour d'Appel de Liège à l'égard de la réglementation des conflits de compétence prévue par la Convention franco-belge du 8 juillet 1899 (3).

Envisageons, maintenant l'hypothèse d'après laquelle les travaux préparatoires parlementaires vont à l'encontre des travaux préparatoires diplomatiques. Lesquels des deux doivent l'emporter ? Nous n'avons pu relever qu'une seule décision à cet égard, un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles en date du 16 novembre 1929. L'appelant avait affirmé l'incompétence du tribunal en raison de l'alinéa 1 de l'article 2 de la Convention franco-belge du 8 juillet 1899 qui aurait restreint l'application de la règle *forum contractus* au seul cas où le défendeur n'a ni domicile ni résidence en France ou en Belgique. La Cour d'Appel déclara que cette interprétation est contraire à l'esprit et à la logique même de la Convention et que d'après les rapports des négociateurs français et belges, l'article 2 adopté après des concessions de part et d'autre, n'aurait pas le sens restreint que lui attribue l'appelant ; cependant, si, au cours des débats qui ont précédé l'adoption par la Belgique et la France de la

(1) *La Belgique Judiciaire*, 1889, p. 426.

(2) *Tribunal Civil d'Anvers, Scaratogni c. Etat belge*, 9 mars 1911, Recueil, *Kosters et Bellmans*, p. 114-115.

(3) *La Belgique Judiciaire*, 1922-1923, 80-81, p. 585.

Convention du 8 juillet 1899, certaines opinions contraires à cette interprétation ont pu être exprimées, *elles ne sauraient prévaloir sur celles des négociateurs eux-mêmes, qui se sont prononcés nettement sur la question...* » (1)

Il semble qu'il y ait lieu d'approuver cette décision. Ces « certaines opinions contraires » n'auraient pu découler que de deux sources. Si elles proviennent du Gouvernement lui-même, elles contrarient alors celle qu'il avait émise au cours des négociations diplomatiques, ou, du moins, elles n'appartiennent qu'à une seule des parties contractantes, et doivent donc être écartées si elle ne se conforment pas à l'interprétation ressortant d'un examen de la volonté commune à toutes les parties contractantes. Si elles résultent d'une déclaration d'un député ou de la Chambre entière, elles ne constituent pas non plus une interprétation authentique. Nous ne saurions admettre, d'ailleurs, en dehors des exposés de motifs, que les travaux préparatoires des chambres législatives elles-mêmes puissent avoir une valeur interprétative, à moins que l'on se rallie à la fausse présomption que le traité est dans le droit interne une loi, car suivant la règle *cuius condere legem eiusdem est interpretari*, il est impossible d'admettre que le parlement national qui ne s'est nullement mêlé aux négociations diplomatiques, puisse émettre une interprétation quelconque du traité qui doit rester, ainsi que nous avons essayé de le démontrer, un acte de gouvernement.

La compétence législative d'interprétation à l'égard de traités n'est donc concevable que dans le cas où la Cons-

(1) *Journal de Droit international privé*, 1930, p. 1099.

titution attribue au pouvoir législatif la prérogative exclusive de la négociation, la promulgation et de la ratification des traités. Il en est ainsi en Suisse et en Turquie (1).

(1) « Daneben ist aber auch der Bundesrat allein in der Lage, für die Schweiz eine Interpretation des Staatsvertrages zu geben, da es selbstverständlich am ehesten in seiner Möglichkeit liegt, Unklarheiten eines Rechtaktes, an dessen Abschluss er hervorragend beteiligt gewesen ist zu heben ». Roff Kindert, *Völkerrechtlicher Vertrag und Staatsgesetz im schweizerischen Recht*, Zurich, 1919, page 76. Voir ci-dessus, page 31.

CHAPITRE IV

La Méthode anglaise de l'Interprétation

I. Dans le droit interne

Contre cette méthode de l'interprétation historique, s'élève l'école de l'interprétation doctrinale qui soutient, (surtout en ce qui concerne l'interprétation des lois internes) que le recours aux travaux préparatoires est inadmissible.

Dans un article, très intéressant, relatif aux travaux préparatoires comme mode d'interprétation des lois internes, paru il y a quelques années dans la « Belgique Judiciaire », un juriste belge Marx, se livre à une critique de la méthode de l'interprétation par les travaux préparatoires, critique si pénétrante que nous prenons la liberté d'en citer un extrait :

« Nos tribunaux et nos juristes praticiens, ont une certaine inclination à invoquer les travaux préparatoires, non seulement pour élucider des textes de lois obscurs, mais aussi pour faire dire à ces textes plus — ou autre chose — que ce qu'ils expriment clairement, quand on leur applique seulement l'interprétation grammaticale ou même logique. Ce procédé, que l'on justifie habituellement par la nécessité de rechercher l'intention précise et complète du législateur, ce qui est parfois le caractère ambigu ou le style défectueux de la disposition législative, comporte certains

risques qu'à notre avis on sous-estime trop. Et le moindre n'est pas un relâchement de plus en plus marqué du législateur dans la rédaction des textes des lois, assuré qu'il est que, pour les interpréter, les tribunaux et les juristes rivaliseront de rechercher dans les documents législatifs, analyseront les exposés des motifs et les rapports de commissions, dissèqueront les moindres discours prononcés lors des discussions devant les Chambres, feront état des interruptions, interjections et protestations diverses, et même n'oublieront de tenir compte du seul silence de tel ou tel personnage intéressé à la controverse...

« Aussi ne pouvons-nous nous empêcher de penser que les « travaux préparatoires » surtout à notre époque où l'on construit les lois un peu comme on monte un « puzzle » — et d'ailleurs avec des résultats moins assurés — devraient être presque totalement écartés des procédés d'interprétation. Cette conception peut paraître paradoxale, et l'on serait tenté de dire que, moins la loi est achevée, plus il importe de la compléter en remontant à ses éléments premiers ; si l'immeuble n'est pas terminé allons donc sur le chantier rechercher les matériaux qu'on y a abandonnés... » (1).

Nous avons cité cet article *in extenso* parce qu'il expose bien le point de vue de l'école de l'interprétation grammaticale qui trouve ses défenseurs, pour la plupart, en Angleterre.

Cette méthode se base sur la présomption que l'intention du législateur ou des parties contractantes, trouve son expression complète dans le texte qui en résulte, et qu'une fois captée dans un texte juridique, cette volonté se sépare pour ainsi dire du législateur ou des contractants qui n'ont plus le pouvoir d'interpréter ce qu'ils ont écrit (2). C'est ainsi que l'interprétation grammaticale écarte les travaux préparatoires comme moyen de l'inter-

(1) *La Belgique Judiciaire*, 84-85, pp. 257-262.

(2) Voir pages 16, 17.

prétation, soit des lois ou des contrats, soit des conventions diplomatiques.

Telle est la thèse constamment défendue par les tribunaux anglais, ainsi que nous avons essayé de le démontrer dans le premier chapitre. Elle pose une interdiction formelle à tout recours aux travaux préparatoires d'un document juridique quelconque : contrat, loi, ou traité, quant à leur interprétation par les juridictions internes. Lauterpacht relève, cependant, des décisions des cours de prises anglaises faisant appel aux travaux préparatoires de traités, notamment « The Jeanne » *British and Colonial Prize Cases* II, 302, et « la Lucia », *ibid.* I, 226. Ce ne sont là, toutefois, que des exceptions à la règle, comme l'a très bien remarqué M. Mc. Nair (1) tiennent à ce que ces tribunaux se permettent des règles de procédure plus libérales vu les intérêts vitaux qui sont en jeu.

La raison d'être de cette interdiction du recours aux travaux préparatoires est qu'une telle méthode d'interprétation amènerait certainement des abus. Le législateur ou les parties contractantes ne chercheraient plus à exprimer leurs pensées en des termes précis, assurés, que pour établir l'interprétation du texte qu'ils ont créé, on rechercherait leur intention véritable quelles que soient les expressions employées dans le texte. (Voir chapitre I, pages 13 et suiv.).

(1) « Il est bien connu, toutefois qu'aujourd'hui les Cours des Prises britanniques, comme les étrangères, se donnent plus de latitude que d'autres Cours anglaises pour l'admission des preuves extrinsèques ; on ne s'étonnera donc point que leurs règles d'interprétation des traités soient de même particulièrement élastiques ». Mc Nair, *L'Interprétation des Traités*, Cours de l'Académie de La Haye, 43, p. 270 ; Voir également, Lauterpacht, *British Yearbook of International Law*, 1931, page 43.

II. Devant les juridictions internationales

Dans le domaine du Droit international, nous constatons que ce même point de vue est mis en avant par les juristes anglais en ce qui concerne l'interprétation des traités et des conventions.

L'arbitrage portant sur l'interprétation à donner au Traité de Gand entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, fournit un exemple très saisissant de cette manière de voir. L'article 1^{er} de ce Traité stipulait que « Tous les territoires, lieux et possessions... pris par l'une des Parties sur l'autre durant la guerre, — seront rendus sans délai et sans faire détruire ou emporter aucune partie de l'artillerie ou autre propriété publique, *originnairement prise dans lesdits forts et lieux et qui s'y trouvera au moment de l'échange des ratifications du traité*, ou aucuns esclaves ou autre propriété privée. » Du côté des États-Unis, il a été affirmé que de l'examen des travaux préparatoires il ressortait que la phrase soulignée se rapportait seulement aux mots « aucune partie de l'artillerie ou autre propriété publique », de sorte que cette double condition de temps et de lieu de la saisie, ne s'étendait pas aux esclaves et ce, afin que leur restitution s'imposât. La Grande Bretagne, au contraire, a formellement contesté tout recours aux travaux préparatoires en déclarant que seul le texte du traité pût former la base d'une interprétation (1). Ici le plénipotentiaire américain céda (2) et la sentence arbitrale prononcée par le

(1) De La Pradelle et Politis, *Recueil des Arbitrages Internationaux*, T. I, Paris, 1905, p. 328.

(2) *Ibid.*, p. 332.

Tsar de Russie fut basée entièrement sur une interprétation grammaticale du texte (1).

Ce point de vue fut nettement formulé par la Grande-Bretagne devant la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire de *Mossoul*. Du mémorandum soumis par le gouvernement britannique (2) et de la plaidoirie de Sir Douglas Hogg (3), il ressort que la Grande-Bretagne n'entendit pas admettre comme moyen d'interprétation, un recours aux travaux préparatoires. C'est là, une objection de principe dont il sembla s'agir, puisque, loin d'écarter les travaux préparatoires en raison d'une interprétation moins favorable à la thèse britannique qui pouvait en ressortir, la Grande-Bretagne s'efforça de démontrer que, même en admettant un recours aux travaux préparatoires, ceux-ci ne sauraient en rien nuire aux conclusions tirées d'un examen littéral du texte (4). Nous abordons ici un point qu'il faut renvoyer à une analyse ultérieure (5). Toutefois, le point de vue

(1) *Ibid.*, p. 333.

(2) *C. P. J. I.*, C. X, 198, 201 et suiv.

(3) *C. P. J. I.*, C. X, 20.

(4) Il est vrai que le Gouvernement anglais admit qu'un doute pourrait surgir d'une certaine déclaration attribuée à Lord Curzon lors des négociations pour le Traité de Lausanne et portant sur l'interprétation du règlement de la question des frontières d'Iraq d'après les clauses de celui-ci, mais il n'en a pas moins fortement affirmé que l'interprétation au sens d'une « décision » définitive et tranchante fut la seule qui pût ressortir du discours prononcé par le négociateur. « Dans la séance de l'après-midi du même jour, Lord Curzon fit un exposé plus détaillé de sa manière de voir, et quoique l'on doive admettre que son discours fut cette fois peut-être moins clair, ses propos subséquents démontrèrent que les représentants des Puissances comprirent qu'une décision de la question par un organe impartial avait été proposée ». *C. P. J. I.* C. X. 211.

(5) Voir infra.

que Sir Douglas Hogg a formulé à cet égard ne laisse place à la moindre équivoque :

« C'est une règle fondamentale du Droit anglais qu'un document écrit doit être interprété d'après l'intention des parties, ainsi que ses vrais termes l'expriment ou donnent à entendre. Cette règle s'applique aussi bien aux promulgations législatives (legislative enactments) qu'aux contrats et aux accords de toutes espèces. La règle a été établie dans notre Droit à maintes reprises » (1).

Cette position a été également prise par le « British Foreign Office » à l'égard d'une interprétation du Traité de Londres de 1852 (établissant le statut juridique des Duchés de Schlesvig et Holstein) émanant de la Confédération Germanique et basée sur des documents relevant des négociations de celui-ci (2).

III. Exceptions à cette règle

Toutefois, l'attitude prise par la Grande-Bretagne devant les juridictions internationales en matière de l'interprétation des traités n'est pas toujours conforme aux méthodes suivies par les tribunaux anglais. Dans l'affaire de la *Commission européenne du Danube* sa position est moins nettement précisée, parce que, d'une part, tout en déclarant qu'une interprétation basée sur des travaux préparatoires, est, dans son principe, fausse,

(1) Sir Douglas Hogg, *C. P. J. I. C. X.* pp. 20.

(2) « Le Gouvernement de Sa Majesté... ne saurait admettre la doctrine d'après laquelle le sens et la force obligatoire d'un document parfaitement clair en lui-même soient recherchés dans d'autres documents obscurs et compliqués, une telle doctrine ruinerait les fondations sur lesquelles reposent les droits et les relations internationales ». Earl. Russell, Dépêche à Lord Wodehouse, Copenhagen, 9.12.1863, G. B. 1864, LXIV, 159, 3272, *Fontes Juris Gentium*, Bd. I, T. I, N° 394, p. 352.

la Grande-Bretagne laisse entrevoir une considération autre que celle de principe qui l'a incitée à écarter un recours aux travaux préparatoires. C'est qu'il en ressortait des déclarations pouvant porter atteinte à la thèse franco-anglaise de la conservation de la compétence dont jouissait la Commission européenne avant la Guerre. Le porte-parole de la Grande-Bretagne dit en effet, en réponse à une argumentation roumaine étayée sur des procès-verbaux et des négociations secrètes appartenant au Statut définitif du Danube :

« Je voudrais bien répéter aussi fortement que possible ma protestation contre cette doctrine d'interprétation. De mon avis, un traité s'explique lui-même et doit être interprété selon le sens du langage employé dans le traité, et il n'est pas permis de modifier ce sens par une référence à des paroles préliminaires » (1).

Il est intéressant de relever à propos des « prétendues négociations » auxquelles il fit allusion, que, suivant la thèse anglaise, la Cour dans son avis les a définitivement écartées — point sur lequel nous aurons l'occasion de revenir plus tard (2).

D'autre part, ce rejet de principe est tempéré ici par un appel aux travaux préparatoires pour soutenir les conclusions tirées d'un examen du texte, appel motivé par la crainte que la Cour ayant rejeté celles-ci, la thèse anglaise n'aurait pas d'autres arguments sur lesquels elle puisse s'appuyer (3).

(1) *C. P. J. I.*, C. XIV, 27.

(2) Voir page 144.

(3) « La Cour, j'en suis certain, comprendra... que puisqu'elle ne s'est pas encore prononcée sur la présente affaire, je dois, tout d'abord, présenter ma plaidoirie et puis, indépendamment d'elle, procéder à la discussion des preuves présentées afin que

L'affaire de l'interprétation de la Convention de 1919 concernant le *Travail de Nuit des Femmes*, portée devant la Cour Permanente de Justice Internationale nous fournit un exemple du point de vue opportuniste, pour ainsi dire, du Gouvernement anglais. Aux pages 185 et 221 de sa plaidoirie pour la Grande-Bretagne, M. Fachiri déclare que son gouvernement a toujours attaché une haute importance à la règle interdisant l'usage des travaux préparatoires si le texte est clair, et que l'on ne saurait en rien contrevenir à cette règle. Toutefois, aussitôt après avoir émis cette déclaration, il ajoute que ces travaux préparatoires ne contredisent point l'interprétation littérale et que son gouvernement se réserve le droit de les discuter s'il en est besoin (1). Plus loin à la page 221, il se prévaut de cette réserve pour analyser les travaux préparatoires, puisque, dit-il, on y avait déjà fait allusion (2). Il serait intéressant à ce propos de relever un article écrit par lui relatif à l'emploi des travaux préparatoires du Pacte Briand-Kellogg (*American Journal of International Law*, 1929, pp. 715) dans lequel il émit un vif réquisitoire de cette méthode d'interprétation.

Il semble, donc, que la Grande-Bretagne tout en protestant par principe contre le recours aux travaux préparatoires aux fins de l'interprétation d'un traité, admette, quelquefois, la valeur des arguments basés sur

la Cour puisse déclarer, dans le cas où la plaidoirie est rejetée, que les documents, avant-projets, et discussions présentées, ne modifient pas, mais, au contraire, étayent le sens évident du Statut selon l'interprétation que nous affirmons qu'il comporte ». *C. P. J. I. T. XII*, 28.

(1) *C. P. J. I.*, C. 60-61, p. 185.

(2) *C. P. J. I.*, C. 60-61, p. 221.

ces travaux et se réserve la possibilité d'y recourir quand ils lui paraissent utiles à la défense de sa thèse. La preuve en est que dans l'arbitrage des *Pêcheries de l'Atlantique du Nord*, par exemple, pour répliquer à l'argument américain tiré de travaux préparatoires du Traité de 1818 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, de ce que les pêcheurs américains étaient admis par ce Traité aux baies et la « treaty coast » de Terre-Neuve, la Grande-Bretagne invoqua la correspondance diplomatique pour prouver qu'au contraire, l'intention des négociateurs de ce Traité fut d'exclure les pêcheurs américains des baies sur la « treaty coast » de Terre-Neuve et que cette exclusion fut d'autant plus facilement admise par les négociateurs américains qu'à cette époque on n'y pêchait pas la morue (1).

De même, on peut se permettre de penser que dans certaines décisions des tribunaux arbitraux mixtes, rédigées, d'ailleurs en anglais, que le commissaire anglais, sinon responsable de l'appel aux travaux préparatoires dans les considérants, y a donné, du moins, son consentement.

Au sujet d'une instance en dommages-intérêts, soumise par un ressortissant anglais au tribunal arbitral mixte austro-anglais (*Victor Rubens contre Etat autrichien*), celui-ci écarta la proposition autrichienne réclamant une répartition entre les Etats successeurs de l'Empire austro-hongrois, des dettes contractées par l'ancien gouvernement autrichien suivant l'article 203, alinéa 2, du Traité de Saint-Germain. Dans ses considérants, le Tribunal dit en effet, que telle ne put être l'intention des

(1) *Publications officielles de la Cour Permanente d'Arbitrage*, (1910), page 142.

négociateurs anglais lors de la confection du traité de Saint-Germain, et que cette manière de voir est fortement corroborée par les procès-verbaux de ses négociations soumis au tribunal. La réclamation du ressortissant anglais fut, par conséquent, admise par le Tribunal, et l'Etat autrichien fut condamné à payer lesdits intérêts (1).

Dans une affaire semblable à plusieurs points de vue, (*In re The British North et Mercantile Insurance Co. Ltd, contre le Gouvernement hongrois*), le Tribunal Arbitral Mixte anglo-hongrois écarta, par un recours aux travaux préparatoires du Traité de Trianon, l'argumentation hongroise portant sur ce que l'obligation de payer des intérêts sur des titres de l'ancien gouvernement hongrois se trouvait en l'espèce annulée d'après l'article 231 alinéa 3 du Traité de Trianon, à raison de suspension des paiements pendant la Guerre. Le Tribunal admit que les termes de cet article prêtaient à l'équivoque, et que, par conséquent, il fallait statuer d'après l'intention probable des Hautes Parties Contractantes, qui aurait eu pour effet de donner aux ressortissants des Principales Puissances Alliées et Associées, la possibilité d'obtenir devant les Tribunaux Arbitraux Mixtes, le paiement des intérêts, à moins que ceux-ci n'aient subi une suspension générale pendant la Guerre. Le Tribunal dit, en effet, que cette interprétation est corroborée par la réponse des représentants des Principales Puissances

(1) *T. A. M.* III, 37, 40. « Ce point de vue est fortement corroboré par les procès-verbaux qui ont été portés à la connaissance du tribunal, et des négociations intervenues entre les agents des Hautes Parties Contractantes avant que les dispositions de l'Article 248 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, ne fussent arrêtées ».

Alliées et Associées à cette question lorsqu'elle a été posée au moment des négociations (1).

Enfin, dans une affaire portant sur des sommes dues par l'Etat prussien à titre d'héritier d'une succession privée, le Tribunal Arbitral Mixte anglo-allemand (*Adolphe Tannenbaum contre C. Matthies et by amendment the Prussian Treasury*), pour écarter la réclamation d'un sujet britannique, a invoqué les travaux préparatoires du Traité de Versailles afin de démontrer que l'interprétation usuelle du mot « héritier » n'était pas entendue par les négociateurs, et que si elle l'avait été, elle aurait dû aboutir à des solutions contradictoires, suivant les législations nationales (2).

Les Etats-Unis en tant qu'héritiers du système du Droit anglais, démontrent une certaine méfiance des travaux préparatoires aux fins de l'interprétation des traités (3). Toutefois, ils se sont montrés moins empressés de les écarter, que le Gouvernement britannique.

(1) T. A. M. III, 788, 791 « En acceptant ce point de vue, le Tribunal était sa thèse de la réponse (portée à sa connaissance) donnée par les Puissances alliées et associées à une question relative à la signification de l'avant-projet de la clause correspondante du Traité de Versailles ».

(2) T. A. M. V. 632, 636.

(3) « Je déclare, que rien ne saurait être ajouté à un accord écrit à moins qu'il n'y ait un accord subséquent, net et indépendant modifiant celui-là ; *mais non lorsqu'il s'agit d'un fait ou accord tacite intervenu en même temps que l'accord écrit...* Un contrôle de l'interprétation par des preuves orales concernant les buts poursuivis par les parties contractantes et les fins du contrat aurait pour résultat l'interprétation de tout texte non par les termes employés ; mais par des éléments extrinsèques, changeant dans chaque cas avec le témoignage présenté ». Le juge Catron, *Wm. A. Bradley c. The Washington, Alexandria and Georgetown Steam Packet Co.* 13 Peters 89, 105.

« Des déclarations émanant des négociateurs d'un traité lors

Nous avons déjà examiné la position prise par les Etats-Unis dans l'arbitrage du Traité de Gand (1). Plus tard dans un arbitrage porté devant la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye : *Les Etats-Unis contre la Norvège*, ceux-ci ont invoqué les travaux préparatoires du compromis d'arbitrage du 30 juin 1921, pour établir que l'article 1^{er} de celui-ci qui stipule que « Le tribunal examinera et tranchera lesdites réclamations d'après les principes du Droit et de l'équité », comporte l'application du Droit interne américain en ce qui concerne toutes les matières se trouvant sous la juridiction des Etats-Unis et pendantes devant ledit tribunal. La Cour, sans trancher cette question par un examen des travaux préparatoires (échange de notes) ainsi invoqués, rejette l'argumentation américaine, et se montre par cela même, quelque peu méfiante des arguments étayés sur des travaux préparatoires (2).

**IV. Les raisons de cette différence
entre les méthodes employées dans le droit interne
et dans le droit international**

Nous avons constaté que l'attitude adoptée par les pays de Droit anglo-saxon envers l'usage des travaux préparatoires tend à l'équivoque. Dans le Droit interne, les tribunaux respectent l'interdiction de ne pas avoir recours aux travaux préparatoires pour l'interprétation des lois et des contrats. Dans le domaine du Droit International, la position prise par ces pays est, toutefois, beaucoup moins précise. Nous avons vu que la Grande-Bretagne, tout en protestant par principe contre le re-

(1) Page 57.

(2) C. P. A. (1922) *Etats-Unis c. la Norvège*, p. 140.

cours au travaux préparatoires, ne les a pas moins invoqués à l'appui de sa thèse lorsqu'ils lui paraissent utiles.

Comment expliquer cette inconséquence ? Evidemment, on serait tenté, de prime abord, d'affirmer qu'une telle situation n'est que le résultat de l'empirisme anglo-saxon qui ne s'en tient pas à une règle donnée si la règle contraire paraît plus avantageuse. Tel aurait pu être le motif qui a inspiré les thèses de la Grande-Bretagne dans les affaires des Pêcheries de l'Atlantique du Nord, et la Commission européenne du Danube et autres examinées ci-dessus (pages 64 et suivantes).

Le juriste américain, Hyde, s'efforce de nous exposer la raison d'être de cette inconséquence. C'est à l'institution du jury que le professeur assigne le motif de l'interdiction de l'usage des travaux préparatoires dans le Droit interne anglo-saxon pour la raison qu'il est considéré imprudent pour les jurys qui ne sont pas capables de peser la valeur juridique des déclarations émises au moment de la passation d'un contrat, par exemple, dans la crainte qu'ils ne leur attribuent une importance exagérée. Au contraire, lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'un document diplomatique intervenu entre deux ou plusieurs Etats, les déclarations des plénipotentiaires sont utiles, non seulement parce qu'elles peuvent élucider le sens dans lequel les termes d'un traité sont employés, mais aussi parce qu'elles peuvent être sans

de sa conclusion, ou émises par des plénipotentiaires lors de l'échange des ratifications, qui élucident le sens de certains termes sur lesquels les parties s'étaient entendues, sont utiles comme sources de l'interprétation, et ne doivent pas être écartées ». Hyde, C. C., *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in the United States*, 1922, Vol. II, p. 68.

crainte confiées à la considération des juges siégeant aux tribunaux internationaux ou aux ministres de l'Etat » (1).

Le professeur Brierly, jurisconsulte éminent, nous offre, toutefois, une autre explication qui semble mériter notre attention. Il a fait observer que la rédaction d'une loi ou d'un contrat anglais est beaucoup plus précise que celle employée aux mêmes buts sur le Continent. Par conséquent, « elle reçoit et nécessite, peut-être, une interprétation plus littérale ». Tout au contraire, un Traité international nous dit le professeur Brierly, « n'exige pas, en général, les méthodes de l'interprétation très exactes qu'applique un Tribunal anglais à un Acte de Parlement » (2). La conséquence est évidente — c'est que cette règle du Droit interne anglais qui interdit le recours aux travaux préparatoires n'est plus applicable dans le domaine du Droit international conventionnel, où les nombreuses imprécisions des documents internationaux, rédigés souvent en plusieurs langues par de nombreux plénipotentiaires après de longues négociations, obligent à l'application des règles plus souples de l'école de l'interprétation historique.

Ce qu'il faut retenir de cette esquisse rapide des deux méthodes d'interprétation, c'est que le recours aux travaux préparatoires est admis par toutes les deux, quoique dans une mesure différente. Sur le Continent, il est employé tant dans le Droit interne que dans le Droit international conventionnel. Dans les pays anglo-saxons, toutefois, la règle interdisant leur usage aux fins de l'in-

(1) Hyde, C. C. : *Concerning the Interpretation of Treaties* ; American Journal of International Law, 1909, page 54, note. Voir également plus haut page 16.

(2) Brierly, J. L. : *The Law of Nations*, Oxford, 1928, p. 168.

interprétation des textes du Droit interne, n'est plus applicable de toute sa vigueur dans le domaine du Droit international conventionnel, si bien que la Grande-Bretagne, tout en protestant, est quelquefois obligée de suivre les méthodes de l'école de l'interprétation historique.

La conclusion est donc, que la valeur des travaux préparatoires comme moyen de l'interprétation des traités, est acceptée par tous les Etats en ce qui concerne les traités internationaux. Il nous reste, par conséquent, à examiner cet autre aspect du problème qu'est leur valeur devant les juridictions internationales.

DEUXIÈME PARTIE

Les Travaux préparatoires dans la Jurisprudence Internationale

CHAPITRE I

L'Interprétation par analogie avec des Traités antérieurs

I. L'Interprétation historique

Ayant ainsi constaté que l'emploi des travaux préparatoires est admis par tous les Etats relativement aux traités internationaux. Il importe maintenant de déterminer si — et dans quelle mesure — ils le sont devant les juridictions internationales.

Pour apprécier l'importance du rôle des travaux préparatoires dans l'interprétation des Traités devant celles-ci, il faut examiner, ainsi que nous l'avons fait en ce qui concerne les juridictions nationales, la question de l'interprétation historique par les tribunaux internationaux. Il importe de rechercher la mesure dans laquelle elle est admise devant eux, d'abord, parce que sans admettre le principe historique, le problème des travaux préparatoires ne se poserait pas, et ensuite, parce qu'elle présente d'autres intérêts qui sont presque identiques à ceux des travaux préparatoires, si bien que tout en faisant une distinction entre les problèmes généraux de l'interprétation historique et des travaux préparatoires, nous ne saurions les séparer les uns des autres.

Deux problèmes généraux se présentent devant les juridictions internationales lorsqu'il s'agit d'une interpré-

tation historique, à savoir, l'interprétation d'un texte par les traités antérieurs, et l'interprétation qui tient compte des circonstances dans lesquelles un traité ou une convention diplomatique ont été négociés.

II. L'Interprétation par analogie avec des traités antérieurs

A quelques exceptions près, la doctrine et la jurisprudence reconnaissent la validité du recours à d'autres traités pour l'interprétation d'une convention diplomatique. Vattel dit :

« Comme deux articles d'un même traité, peuvent être relatifs l'un à l'autre, deux traités différents peuvent l'être de même, et en ce cas ils s'expliquent aussi l'un par l'autre » (1).

Telle est, même, la thèse de quelques juristes anglo-saxons (2).

Ce principe est pleinement établi par la jurisprudence internationale que nous examinerons maintenant en envisageant les sentences des tribunaux arbitraux, tels que la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye et les tribunaux arbitraux mixtes, et, d'autre part, les arrêts et

(1) Vattel E. *Le Droit des Gens*. Reproduction photographique de l'édition de 1758. Carnegie Institut of Washington, 1916, L. II, Ch. XVII, Section 286. Voir aussi, *Répertoire du Droit Français* — Fuzier, Herman, Carpentier, Du Saint. Paris, 1903, T. 35, 996. Fiore, *Nuovo Diritto Internazionale Pubblico* — Milano, 1865, section 816.

(2) Phillimore déclare à ce propos : « C'est là une source dont on peut généralement, déduire avec impartialité et sûreté, l'intention des parties contractantes », *Droit International*, II, p. 98 : — « Les obligations découlant des traités antérieurs envers d'autres Etats doivent être envisagés aussi bien que les principes de Droit International généralement reconnus ». Stockton, C. H., *Traité de Droit International*, Londres, 1914, page 258 : — Voir aussi, Oppenheim, *Le Droit International*, 4^e édition, T. I, 762 ; et Davis, G. B. : *Les Eléments du Droit International*, New-York, Londres, 1908, page 247.

les avis de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Ainsi, ce principe entraînait en ligne de compte dans l'affaire des *Baux Japonais* portée devant la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye par la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne, d'une part, et le Japon, de l'autre. Il s'agissait de certains traités intervenus entre celles-ci et le Japon portant sur l'exemption des impôts grevant des immeubles construits par des étrangers sur des terrains à baux. En ce qui concerne le Traité de 1896 entre l'Allemagne et le Japon, qui ne prévoyait pas les exemptions octroyées à la Grande-Bretagne par son Traité avec celui-ci en date de 1894, la Cour fit remarquer que même à défaut d'une stipulation d'exemption précise dans le Traité entre le Japon et l'Allemagne, il n'était pas probable que celle-ci ait entendu dans l'absence de cette disposition renoncer aux avantages consentis en faveur de la Grande-Bretagne par le Traité de 1894, bien que celui-ci fût antérieur de deux ans au Traité germano-japonais (1).

Cette thèse fut formulée d'une façon peut-être un peu moins nette dans l'arbitrage des *Boutres de Mascate* jugé par la même cour, et où il s'agissait de définir le terme « protégé » employé dans l'Acte Général de la Conférence de Bruxelles, en date du 2 juillet 1890. Cette tâche fut d'autant plus ardue que ladite Convention n'en contenait pas la définition. A défaut de celle-ci, la Cour eût recours à d'autres Traités pour interpréter ce terme. Pour y parvenir, elle fit d'abord remarquer que le mot « protégé » avait subi des restrictions en 1863, 1865 et

(1) Publication Officielle de la *Cour Permanente d'Arbitrage* de La Haye, 1905, page 49.

1869 résultant de la législation ottomane applicable à Mascate, et elle relève ensuite, que la définition qui en fut donnée par le traité conclu entre la France et le Maroc en 1863, et la Convention de Madrid du 30 juillet 1880, limitaient ce terme à quatre catégories de personnes. Enfin, elle signala la renonciation par les Puissances à la création des « protégés » dans les Etats orientaux, et par analogie, en Turquie et au Maroc (1).

Cette méthode d'interprétation fut souvent appliquée par les Tribunaux Arbitraux Mixtes. Nous en relevons un exemple, d'autant plus impressionnant qu'il ressort d'une sentence du Tribunal Arbitral Mixte anglo-hongrois, tribunal, qui par sa nature même, serait peu disposé à invoquer un tel procédé d'interprétation : — *British Clearing Office contre Hungarian Clearing Office*. Il s'agit de déterminer la quote-part des obligations de l'ancien Empire austro-hongrois afférente à la Hongrie.

D'après une décision de la Commission des Réparations concernant le Traité de Trianon, la quote-part de la Hongrie, dans l'obligation dont il s'agit, s'élevait à 28.652 %, et à partir de la mise en vigueur du Traité de Trianon, la Hongrie devait payer seulement 45.733 % de cette quote-part, soit 13.1034 % du total, le reste étant partagé parmi les autres Etats successoraux. Dans cette affaire, la Hongrie insista pour que l'obligation fût limitée à ce dernier chiffre.

Afin d'écarter cette prétention de la part de la Hongrie, le Tribunal arbitral mixte anglo-hongrois, invoqua à titre principal, l'article correspondant, en cette matière, du Traité de Saint-Germain pour prouver que

(1) *Les Boutres de Mascate*, C. P. A., 1905, page 64.

dans la période de la Guerre jusqu'à la mise en vigueur des Traités de Paix, la responsabilité de la Hongrie restait intégrale, sans que, pour cela, elle fût partagée entre les autres Etats successoraux (1).

Toutefois, dans une autre affaire : *Owners of S. S. Seaham Harbour contre German Government*, le tribunal anglo-allemand a refusé d'admettre l'interprétation par analogie avec un autre traité. Il affirme, notamment, « Du point de vue du Tribunal, chargé d'interpréter les stipulations d'un traité particulier, il ne lui est pas permis de s'appuyer sur la signification attribuée à d'autres traités » (2). Il est à remarquer que cette manière de voir est plus conforme à la méthode anglo-saxonne de l'interprétation littérale qui écarte autant que possible les éléments d'appréciation historique.

Nous avons relevé des cas de l'interprétation de traités par analogie avec des traités de la même époque, c'est-à-dire l'interprétation des Traités de Paix, les uns par rapport aux autres. Il importe, enfin, de signaler une autre affaire : — Aron Kahane successeur contre Francesco Parisi et l'Etat Autrichien dans laquelle des

(1) Afin de rejeter une réclamation pour cause de dommages ou de préjudices causés par le Gouvernement bulgare pendant la Guerre, le Tribunal arbitral mixte anglo-bulgare dans l'affaire *Anglo Ottoman Tobacco Co Ltd, c. The Bulgarian Government*, (T. A. M. IV, 672-673) s'en référa à la jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes dans de pareilles affaires relatives au Traité de Versailles. Après avoir signalé que ces décisions furent basées sur le Traité de Versailles et non sur celui de Neuilly dont il s'est agi en l'espèce, il déclara qu'il « ne pense pas, en ce qui concerne cette matière, qu'il y ait lieu de distinguer l'interprétation des clauses essentielles du Traité de Neuilly-sur-Seine, des stipulations correspondantes du Traité de Versailles ».

(2) T. A. M. IV, pp. 29-30.

principes établis quarante ans auparavant ont servi à interpréter le Traité de Saint-Germain.

Ayant examiné la condition de fait et de droit des Israélites en Roumanie, et après avoir conclu à ce que ceux-ci appartiennent à la catégorie de « nationaux » d'après le Traité de Saint-Germain, et à ce qu'ils jouissaient, par conséquent, des droits politiques roumains, — le Tribunal roumano-autrichien, déclarait que telle était bien l'intention des Parties contractantes du Traité de Saint-Germain, parce que ces mêmes Puissances dans leur application du Traité de Berlin de 1879 dont elles furent également signataires, ont toujours entendu assimiler les israélites indigènes de la Roumanie à la population roumaine, à titre de ressortissants. « Parmi les Puissances signataires de ce Traité », dit le Tribunal, « figurent, notamment, l'Autriche-Hongrie, la France et l'Angleterre, qui sont également signataires du Traité de Paix de Saint-Germain. On peut, donc, conclure de ce rapprochement, qu'il n'a jamais été dans l'intention de ces Puissances siégeant à Saint-Germain, d'exclure les israélites indigènes de Roumanie du bénéfice du Traité de paix et de leur contester la qualité de ressortissants roumains » (1). Toute autre interprétation du Traité de Saint-Germain serait, conclut le Tribunal, déraisonnable, injuste et « contraire à la volonté des Puissances signataires du Traité de Saint-Germain et à l'esprit de celui-ci » (2). Ce n'est donc pas à titre subsidiaire, mais bien à titre principal, que le Tribunal a invoqué une in-

(1) T. A. M. roumano-autrichien, 19 mars 1929, *Aron Kahane successeur c. Francesco Parisi et l'Etat Autrichien*, VIII, 943, 960.

(2) *Ibid.* VIII, 962.

interprétation basée sur un traité antérieur afin de dégager les droits historiques conventionnels des minorités israélites en Roumanie et pour en arriver à une interprétation du Traité de Saint-Germain. La sentence, est, en somme, un bon exemple de la méthode de l'interprétation historique.

La Cour Permanente de Justice Internationale s'est également montrée disposée à employer ce mode d'interprétation, ainsi que le démontre son avis portant sur le « Traitement des Nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise sur le territoire de Dantzig ». Il s'agissait de définir la relation de la Convention dantzico-polonaise du 9 novembre 1920, au Traité de Versailles. L'article 104 de celui-ci, tout en prévoyant la négociation d'une convention postérieure pour régler les rapports entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, stipule à l'alinéa 5, les principes généraux de ce régime qui serait instauré par la convention postérieure. Il y avait donc, entre les deux documents des liens juridiques les plus étroits, de sorte qu'une comparaison des deux textes s'imposait.

Toutefois, le haut-commissaire de la Ville de Dantzig soutint que la Convention, et non le Traité établissait le régime définitif, et doit, en cas de contestation être décisive. Les autorités polonaises, au contraire, déclarèrent que le Traité de Versailles, en établissant la base juridique du régime, doit être invoqué en dernier ressort.

La Cour décida en ce qui concernait la Pologne et la Ville libre de Dantzig, que seule la convention liait directement celle-ci ; que, néanmoins, en cas d'incertitude quant au sens de ses dispositions on peut recourir au Traité de Versailles, non pour écarter les termes de

la Convention, mais afin d'en élucider le sens (1). Cependant, la Cour conclut en affirmant que l'article 104 du Traité de Versailles s'applique à Dantzig, puisque la Convention « n'enlève rien à la valeur juridique de cet article comme expression authentique du mandat conféré aux Principales Puissances alliées et associées, et des buts de la Convention » (1).

C'est là, évidemment, une contradiction très nette avec la première affirmation émise par la Cour : --- conséquence qui nous porte à croire que celle-ci s'est inspirée plutôt du désir d'arriver à une transaction entre les thèses opposées, qu'à une définition exacte de la portée de la Convention dantzico-polonaise.

Toutefois, dans l'affaire des *Navires de Guerre polonais à Dantzig*, la Cour a modifié en faveur de l'interprétation par analogie avec d'autres traités, cette méthode trop littérale employée dans l'affaire ci-dessus : --- c'est-à-dire, elle s'est opposée à l'argument polonais portant sur un droit de stationnement des navires de guerre à Dantzig comme « port d'attache », comme étant très peu précis quant au sens que l'agent polonais attribuait au terme « port d'attache » alors que celui-ci comporte une signification très précise et technique, dans les conventions concernant les bateaux de pêche et les navires marchands, telles que la Convention de 1882 relative aux pêcheries de la Mer du Nord, et la Convention de Bruxelles de 1910 sur les abordages (2).

La Cour Permanente de Justice Internationale, s'est montrée, toutefois, à deux reprises, beaucoup moins disposée à accepter une interprétation basée sur un traité

(1) C. P. J. I. A/B, 44/ pp. 32.

(2) C. P. J. I. A/B/ 43/ page 141.

antérieur. Dans les Avis du 12 août 1922 (Avis N° II) et du 24 juin 1932, relatifs à l'Organisation Internationale du Travail, elle s'est refusée à se prévaloir d'une interprétation fondée sur la Convention de Berne de 1913. Dans l'avis N° II, on ne trouve même pas la moindre allusion à cette convention, alors qu'elle fut invoquée par le Gouvernement français dans sa plaidoirie, afin de formuler une interprétation des mots « industrie » et « industriel » se trouvant dans la Partie XIII du Traité de Versailles (1).

De même, dans l'Avis du 24 juin 1932, elle a écarté cette convention pour la raison que le texte de la Convention de Washington de 1919 dont il s'agissait d'établir l'interprétation, « ne contient aucune référence à la Convention de Berne », de sorte que « l'on ne peut donc, prétendre que la Convention de Washington, étant donnée l'œuvre assignée à la Convention de 1919, soit si intimement rattachée à la Convention de Berne que les dispositions de la Convention de Washington doivent nécessairement être interprétées de la même façon que celles de la Convention de Berne » (2).

Ce rejet de la part de la Cour d'une interprétation fondée sur un Traité antérieur, ne repose pas sur une base juridique logique. Il ne nous semble pas qu'une référence explicite soit nécessaire pour justifier le renvoi à un Traité antérieur, et nous rappelons à ce propos, l'avis de la Cour même, relatif au *Stationnement des Navires de guerre polonais à Dantzig* (3), dans lequel

(1) C. P. J. I. B/II-III/ et C/I p. 184.

(2) C. P. J. I. A/B/50/ page 377. *Travail de Nuit des Femmes. Femmes.*

(3) Voir ci-dessus, à la page 78.

elle invoqua des conventions de Droit maritime sans avoir constaté une référence à celles-ci dans la Convention dantzigopolonaise.

Cette manière de voir est d'autant plus regrettable qu'elle ne fut pas motivée alors qu'elle aurait pu l'être (1). Cette décision de la Cour soulève, et avec raison, les critiques de M. Anzilotti dans son opinion dissidente, où il défend, avec son habileté coutumière, une interprétation historique (2).

Une affaire dans laquelle l'interprétation par un traité antérieur joue un rôle très important est celle de la *Compagnie d'Electricité de la Ville de Varsovie*. Il s'agissait de savoir si d'après les articles 5 et 11 de la Convention franco-polonaise en date du 6 février 1922, l'arbitre qui y est prévu pour trancher les différends soulevés entre les ressortissants des deux Etats, et relatifs à leurs biens, droits et intérêts, est le même dont il est question à l'article 16, lequel serait appelé à interpréter les dispositions de cette convention.

La Pologne affirma que celui qui était désigné aux articles 5 et 11, était en fait et en droit autre que celui qui a été visé à l'article 16, et elle étaya son argumentation en premier lieu sur les travaux préparatoires de cette convention, et, ensuite, sur une analyse textuelle de celle-ci.

Pour répondre à la thèse polonaise, l'arbitre écarta d'abord, le recours aux travaux préparatoires pour une raison que nous verrons plus tard, et ensuite, s'efforça d'établir un rapprochement entre la Partie X du Traité de Versailles et la Convention franco-polonaise. En effet,

(1) C. P. J. I. C/60-61/ page 228.

(2) C. P. J. I. A/B/50/ page 388.

dit l'arbitre, ladite convention vise, *d'une part*, — les mesures exceptionnelles de guerre prises, — tant par les autorités allemandes et autrichiennes sur des territoires devenus ultérieurement polonais, à l'égard des ressortissants français, — que par les autorités françaises à l'égard des individus ennemis devenus plus tard ressortissants polonais : — *et d'autre part*, elle vise des questions relatives aux contrats conclus entre des français et des anciens ressortissants ennemis devenus ultérieurement sujet polonais. L'article 16 de cette convention, continue l'arbitre, établit la juridiction à laquelle sont soumises les contestations relatives à son interprétation.

Tels sont, en effet, exactement les buts de la Partie X du Traité de Versailles dont la Convention de 1922 reproduit sur plusieurs points la terminologie (1). Il a, également institué une juridiction (semblable à plusieurs points de vue) pour trancher les contestations relatives à l'interprétation de ses dispositions. Autre point de similitude par lequel s'établit l'analogie entre les deux traités : — la France et la Pologne sont Parties Contractantes et du Traité de Versailles, et de la Convention de 1922.

De ce rapprochement frappant (2) entre les deux documents, l'arbitre conclut au bien fondé d'une interprétation de la Convention franco-polonaise basée sur celle

(1) « Attendu que, notamment, en ce qui concerne les contrats conclus avant l'interdiction du commerce mentionnée ci-dessus, on est frappé par la presque identité entre les textes des dispositions y relatives ». *Compagnie d'Electricité de la Ville de Varsovie, Revue de Droit International*, 1930, page 619.

(2) « Attendu que, dès lors, la Convention du 6 février 1922, peut être considérée, quant à la présente matière, comme une reproduction partielle de la Partie X du Traité de Versailles ». *Ibid.*

qui a été déjà établie relativement au Traité de Versailles.

Or, l'article 304 du Traité de Versailles prévoit une juridiction arbitrale pour tous les litiges concernant la Partie X du Traité. En constatant le rapprochement entre cet article et l'article 16 de ladite Convention, l'arbitre croit avoir démontré que celui-ci se rapporte non seulement à tous les différends de l'interprétation, mais à toutes les contestations relevant de cette convention (1).

Enfin, en réponse à l'objection polonaise soulevée contre cette assimilation de juridiction arbitrale, et qui tend à démontrer que les articles 5 et 11 de ladite convention prévoient un arbitre dont la compétence serait limitée uniquement aux litiges auxquels ils font allusion, alors que l'article 16 ne prévoit qu'une compétence générale d'interprétation, — l'arbitre déclare que les stipulations du Traité de Versailles sont également formulées de la même façon, et que pourtant, qu'il n'en est pas moins vrai que la compétence arbitrale prévue pour les litiges spéciaux dans la Partie X du Traité de Versailles (l'article 299), est la même que celle qui est visée à l'article 304 établissant la compétence générale.

L'arbitre rejette, ainsi, par l'interprétation d'un traité antérieur, la fin de non-recevoir du Gouvernement polonais basée sur la distinction entre une compétence arbitrale pour les litiges portant sur des différends

(1) « Attendu... qu'il résulte de l'analogie entre ces deux dispositions que la juridiction établie par l'article 16 de la Convention franco-polonaise, s'étend à toutes les contestations relatives à l'application de la Convention et soumises à l'arbitrage, notamment, celles concernant les articles 5 et 11 ». *Ibid*, pp. 619-620.

spéciaux, et la compétence générale, aux fins de l'interprétation même de la Convention.

Pourtant, il ne nous semble pas que le rapprochement entre les deux textes précités, soit aussi évident qu'aurait voulu le faire croire l'arbitre dans la présente affaire. Malgré la communauté de buts que se proposent les deux documents, et malgré une ressemblance des expressions se rapportant aux contrats, il n'en est pas moins vrai que là où les négociateurs de la Convention franco-polonaise ont suivi même de plus près les termes employés dans le Traité de Versailles (1), ils se sont écartés d'une façon très évidente du modèle qui leur avait été posé par ce même traité. Ainsi, dans ce dernier lisons-nous (2) :

« ... le Tribunal arbitral mixte prévu par la Section VI pourra attribuer à la partie lésée une indemnité équitable ».

Dans la Convention de 1922, au contraire, nous trouvons la phrase suivante (3) :

« Une indemnité équitable pourra être attribuée à la partie lésée, *par un arbitre choisi à la suite d'un accord* entre les Hautes Parties Contractantes ».

De plus, rien dans l'article 16 de celle-ci — (Les contestations relatives à l'interprétation de la présente Convention, seront soumises à un arbitre désigné à la suite d'un accord entre les Hautes Parties Contractantes) ne laisserait entrevoir la compétence plénière accordée aux

(1) L'article 11, alinéa b, paragraphe 2 de la Convention, et l'article 299, alinéa b, paragraphe 2 du Traité de Versailles.

(2) Traité de Versailles, article 299, alinéa b, paragraphe 2.

(3) Convention franco-polonaise, S. D. N. Traités XLIII, 406, article 11, alinéa b, paragraphe 2.

Tribunaux Arbitraux Mixtes par l'article 304, alinéa *b* du Traité de Versailles (1).

Nous ne saurions, donc, suivre l'arbitre jusqu'au bout de son raisonnement. Il est incontestable qu'il existe une ressemblance entre les deux documents quant à leur esprit, mais, c'est peut-être exagérer l'importance de l'interprétation par l'analogie avec un Traité antérieur que s'écarter aussi nettement des termes évidents employés dans ladite convention. C'est là, précisément, la raison pour laquelle, néanmoins, nous attachons une telle importance à cette sentence arbitrale. Elle démontre d'une façon indiscutable, l'influence sur l'arbitre de la méthode de l'interprétation qui se base sur un Traité antérieur.

III. Conditions de l'existence de l'analogie

Pour qu'il y ait l'interprétation d'un Traité par analogie avec un autre antérieur, il faut conformité relative de parties contractantes, de temps (un intervalle de temps qui n'est pas très grand) et de stipulations dans les deux documents, et même dans le cas où ils sont relativement conformes, s'il y a lieu de considérer le Traité dont on recherche l'interprétation comme « absolument distinct » des autres qui lui présentent une certaine ressemblance, il ne faut pas l'interpréter par des termes employés dans ceux-ci. Cette manière de voir est corro-

(1) « Les Tribunaux arbitraux mixtes créés par application du paragraphe *a*) jugeront les différends qui sont de leur compétence aux termes des Sections III, IV, V et VII.

« En outre, tous les différends, quels qu'ils soient, relatifs aux contrats conclus, avant la mise en vigueur du présent Traité, entre les ressortissants des Puissances Alliées et Associées, et les ressortissants allemands, seront réglés par le Tribunal arbitral mixte... » *Traité de Versailles*, article 304, alinéa *b*.

lorée par la doctrine aussi bien que par la jurisprudence.

D'aucuns estiment que seuls les traités passés entre les mêmes Puissances puissent servir par analogie à l'interprétation (1). M. Stockton prend un point de vue plus libéral, à savoir que (2) :

« On peut s'en rapporter aux termes employés dans des Traités antérieurs intervenus entre les mêmes parties, ou entre l'une d'elles et une tierce partie, afin de rechercher le principe dont il s'agit ou pour élucider le sens d'une phrase ou d'une stipulation ».

Fiore va même encore plus loin en disant :

« L'analogia potra riuscire opportuna nel caso la disposizione concordata non sia chiara e precisa, e che dia luogo bensì all'ambiguità. Questa può essera eliminata, attendosi à ciò che tra le Parti stesse sia stato stipulato con altro Trattato relativo à materie analoghe » (3).

La solution adoptée par la jurisprudence semble bien être le moyen terme formulé par Stockton, c'est-à-dire, pour qu'un traité puisse servir à l'interprétation par analogie, il faut, au moins qu'un Etat soit partie contractante, aux deux Traités.

Nous avons déjà examiné une affaire dans laquelle le Tribunal arbitral mixte anglo-allemand (*Owners of*

(1) « Se halla el sentido de la frases obscuras comparandolas con la acepción que tienen en los anteriores tratados celebrados con el mismo objeto entre las mismas potencias ». Marqués de Olivart, *Tratado de Derecho Internacional*, I, page 412. Voir aussi, *Répertoire du Droit Français*, op. cit. T. 35, pages 996-997.

(2) Stockton, C. H., op. cit., p. 258.

(3) Fiore : *Nuovo Diritto Internazionale Pubblico*. Milano, 1365, 816.

S. S. Seaham Harbour contre German Government) rejeta toute interprétation par analogie entre des Traités différents (1). Nous relevons, maintenant, à propos des conditions essentielles pour établir cette analogie, une sentence du Tribunal anglo-turc, posant ce problème de la façon la plus nette. (*Eastern Bank Ltd contre Turkish Government*).

Il s'agissait d'une demande en indemnité pour des titres de créances saisis par les autorités turques en 1914, alors que l'article 58 du Traité de Lausanne ordonne une renonciation à de telles réparations.

Son argument basé sur les articles 65 et 66 du Traité ayant été rejeté par le Tribunal, la requérante invoqua la solution de l'article 297 lettre h du Traité de Versailles qui stipule la restitution de tels avoirs en numéraires saisis lors de la Guerre, — et ce, à plus forte raison qu'aux termes de l'article 25 du Traité de Lausanne, le Gouvernement turc s'engage à reconnaître les dispositions du Traité de Versailles. La question de l'analogie entre les deux traités s'est donc posée très nettement.

En réponse, le Tribunal fit observer que la reconnaissance de ces dispositions ne donne pas lieu d'appliquer ses stipulations à l'égard de la Turquie qui est étrangère à ce Traité ; et — ce qui importe dans cette sentence — que même si le Tribunal se croyait fondé en invoquant le Traité de Versailles afin d'interpréter celui de Lausanne, ce rapprochement ne serait justifié que « *pour autant qu'il y a conformité ou analogie entre les dispositions des deux Traités* » (2), et que c'est précisément sur cette question de réclamations en indemnité

(1) Voir cette sentence (T. A. M. IV, pp. 29-30) à la page 75.
(2) T. A. M., VIII, pp. 188, 192.

qu'existe une des principales divergences entre les dits Traités (1).

Une autre application de ces criteriums de similitude de stipulations, des époques de rédaction, et de parties contractantes, se trouve dans une sentence du Tribunal roumano-hongrois en date du 8 juillet 1929. (*Ungarische Erdgas A. G. contre Etat roumain*). L'Etat roumain, défendeur, affirma que la Société requérante n'était pas pourvue de la nationalité hongroise, condition préalable pour ester en justice devant ce Tribunal. Le criterium de contrôle prévu par l'article 297 du Traité de Versailles fut invoqué afin d'établir la nationalité de la Société. Or, puisque le contrôle de la Société se trouvait entre les mains de ressortissants allemands, celle-ci ne saurait réclamer la nationalité hongroise.

Pour écarter cette objection, le Tribunal fit remarquer que la similitude entre l'article 297 du Traité de Versailles et l'article 232 du Traité de Trianon, ne saurait justifier l'application de l'interprétation attribuée à l'article 297 du Traité de Versailles, à l'article 250 du Traité de Trianon, avec lequel il ne saurait être confondu (2). Le Tribunal affirma, en outre, que le Traité de Trianon avait été négocié à une époque postérieure au Traité de Versailles et dans des circonstances bien différentes, de sorte que « c'est, donc, dans son propre texte et dans les travaux préparatoires qui l'ont précédé qu'il faut

(1) T. A. M. VIII, pp. 188-192.

(2) « ...il est pour le moins téméraire de tirer de l'identité de ces textes (297 de Vers. et 232 de Trianon) la conclusion que les mêmes principes qui dirigent l'application dudit article 297 doivent aussi présider à l'interprétation de l'article 250 du Traité de Trianon ». *Ungarische Erdgas A. G. c. Etat roumain*, T. A. M. 8 juillet 1929 (roumano-hongrois) IX, pp. 448, 454.

puiser les éléments nécessaires pour arriver à une juste interprétation de l'article 250... que ceci est d'autant plus vrai que le Traité de Versailles ne contient aucune disposition, analogue à celles de l'article 250 du Traité de Trianon (1).

Enfin, le Tribunal examina l'argumentation du défendeur d'après laquelle il existerait un conflit entre les solutions prévues par l'article 297 du Traité de Versailles et par l'article 250 du Traité de Trianon. Ayant à juste titre rejeté cette thèse avec raison, il déclara que même en admettant l'existence de dispositions contradictoires, le fait que « les parties contractantes ne sont pas identiques et (que) les objets le sont encore moins... » — excluait toute objection basée sur un conflit. Il termine ses arguments en faisant remarquer que puisque le Traité de Trianon est intervenu longtemps après la signature du Traité de Saint-Germain et qu'il contenait des dispositions toutes particulières, celles du Traité de Versailles ne sauraient s'opposer à l'Autriche et à la Hongrie qui n'en ont pas été les signataires.

Nous estimons que le raisonnement du Tribunal est bien fondé dans cette affaire pour les motifs suivants : — Il a d'abord, démontré la fausseté d'une interprétation se basant sur la similitude de deux articles de deux traités différents afin de formuler une interprétation de l'un des Traités par celle de l'autre. Ensuite, il a fait ressortir que pour pouvoir interpréter les dispositions d'un traité par celles d'un autre, il faut que tous les deux soient intervenus entre les mêmes Puissances. Enfin, en troisième lieu, il établit un autre criterium très juste :

(1) T. A. M. 8 juillet 1929 (roumano-hongrois) IX, p. 454.

— pour interpréter un Traité par analogie avec un autre qui l'a précédé, il faut que tous les deux soient rapprochés l'un de l'autre au point de vue du temps et des circonstances. Si ce rapprochement n'existe pas, il ne reste au Tribunal qu'à examiner le texte du Traité et ses travaux préparatoires, sans tenir compte des traités qui l'ont précédé.

IV. Affaire des Pêcheries de l'Atlantique du Nord

Pour terminer ce chapitre relatif à l'emploi des traités antérieurs, ainsi qu'il ressort de la méthode historique d'interprétation, nous relevons un arbitrage de la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye en 1910 (*Les Pêcheries de l'Atlantique du Nord*) qui offre tant de problèmes présentant divers aspects des questions que nous venons d'examiner, que nous estimons qu'il mérite une considération particulière, et, vu son importance pour le Droit international et le domaine plus restreint qui nous en occupe, — une analyse détaillée. Il convient de faire remarquer, tout d'abord, que nous ne traiterons pas les problèmes dans l'ordre où ils se présentent dans ladite affaire, nous nous efforcerons plutôt de les rapprocher les uns des autres, afin d'en tirer des conclusions qui puissent nous être utiles.

Cette sentence arbitrale repose, incontestablement, non sur une interprétation grammaticale des textes, mais sur l'interprétation historique. Il en résulte qu'elle a non seulement fait appel librement aux travaux préparatoires et les traités qui précédèrent la Convention de 1818 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis dont il s'agissait, mais elle s'est également servie des négocia-

tions et des traités postérieurs pour en arriver à une interprétation de cette Convention.

Nous citons par voie d'exemple, une application bien impressionnante de ce principe historique, dans le sens large du mot. Sur le point I de l'affaire, les Etats-Unis prétendirent que les droits de réglementation appartenant à la Grande-Bretagne en tant que souveraine des territoires en question, étaient, en effet, limités par ladite convention. Après avoir rejeté cet argument pour la raison qu'il n'était pas fondé sur une interprétation exacte de la Convention de 1818, le Tribunal, par une *volte-face* bien surprenante adopta, pour des raisons purement historiques et toutes indépendantes du texte de la Convention, la conclusion même qu'il vient de rejeter comme non fondé sur le texte. C'est là, une preuve incontestable de la préférence du Tribunal pour la méthode historique d'interprétation aux dépens des procédés grammaticaux. Celui-ci dit en effet :

« Quelle qu'ait pu être la situation lorsque le Traité de 1818 existait seul, l'exercice du droit de réglementation inhérent à la Grande-Bretagne a été et est limité par la reconnaissance réitérée des obligations déjà rapportées, par les limitations et les engagements acceptés dans le compromis, et par la position non équivoque assumée par la Grande-Bretagne en présentant son Mémoire du Tribunal » (1).

En conséquence, en même temps qu'il rejetait la réclamation des Etats-Unis, basée sur la Convention, ce Tribunal reconnut qu'elle était en quelque mesure justifiée par les relations actuellement existantes entre les deux parties.

De même, le Tribunal invoqua des considérations res-

(1) Pêcheries de l'Atlantique du Nord, C. P. A., 1910.

sortant uniquement de l'histoire des relations anglo-américaines pour écarter une interprétation littérale de la Convention d'après laquelle, les pêcheurs américains jouiraient, grâce à celle-ci d'une exemption des règlements britanniques visant les côtes de Terre-Neuve. Le Tribunal y répondit en affirmant que les Etats-Unis n'avaient jamais attendu d'autres avantages de cette Convention qu'un partage des pêcheries *en commun* avec les sujets britanniques, de sorte qu'une telle exemption des règlements se trouverait interdite (1).

Toutefois, le Tribunal ne s'est pas borné, aux fins de l'interprétation, à employer les travaux préparatoires appartenant à l'histoire particulière à ladite Convention, il invoqua également les traités et conventions antérieurs pouvant éclaircir la signification des termes employés dans celle-ci, de telle sorte que l'on est en droit d'estimer que ce Tribunal les a assimilés aux travaux préparatoires. Ainsi, déclara-t-il que la règle de trois milles ne s'appliquait pas aux baies, mêmes celles dont l'embouchure ne dépassait pas six milles, et qu'il y avait lieu de distinguer celles-ci des « côtes » parce que, entre d'autres raisons, « les traités concernant ces côtes, antérieurs au Traité de 1818, contiennent des dispositions spéciales sur les baies » (2), et il cita à ce propos non seulement le Traité Jay de 1794, article 25, entre lesdites Puissances, mais aussi, deux traités ne s'appliquant qu'à l'une d'elles, à savoir : les Traités de 1686 et de 1713 entre la France et la Grande-Bretagne. Il convient donc, de signaler que le Tribunal a invoqué comme con-

(1) *Ibid.*,

(2) *Ibid.*, pp. 136, Scott, *Travaux de la Cour Permanente d'Arbitrage*, 193.

dition préalable d'un appel à des Traités antérieurs, que ceux-ci s'appliquassent aux mêmes objets que ceux visés par le Traité dont on recherche l'interprétation ; — cependant, par contre, qu'il n'est pas indispensable que ces Traités soient conclus entre les mêmes Puissances, pourvu, toutefois qu'ils soient intervenus entre l'une d'elles (1), et des Puissances étrangères au litige.

Encore plus frappant est l'appel au Traité de 1794 (Jay) entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis établissant en faveur des pêcheurs américains une exemption de la réglementation locale des autorités britanniques. Les Etats-Unis affirmèrent que puisque rien dans la Convention de 1818 ne prévoyait une réglementation spéciale visant les pêcheurs américains, ceux-ci, par cela même, en sont exemptés. Dans sa réponse, le Tribunal déclara qu'une telle exemption ne saurait être présumée du fait de l'absence de stipulations à cet égard dans la Convention, et que, d'ailleurs, l'article III du Traité Jay (1794) ne contenait pas, non plus, de telles stipulations, bien qu'une sujétion « fût évidemment envisagée par les parties » (2).

Tout en admettant le renvoi à un Traité antérieur pour interpréter les termes de celui qui en est une suite logique, nous ne saurions accepter l'argumentation du Tribunal sur ce point, d'abord, parce que les termes de l'article III du Traité Jay de 1794 visant l'échange des tribus indigènes entre les deux Etats n'avaient aucun rapport avec la Convention de 1818 qui établissait la

(1) Voir p. 91 et la citation de Stockton.

(2) *Ibid.*, C. P. A. *ibid.*, p. 120, Scott, *Travaux de la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye*, p. 172.

condition juridique des pêcheurs américains sur les côtes de Terre-Neuve.

Cependant, tout en supposant que les deux Traités soient assez rapprochés l'un de l'autre pour qu'une interprétation par analogie, puisse s'établir, nous ne saurions, néanmoins, nous rallier à cette argumentation parce qu'elle s'est basée sur un principe faux, d'après nous. Qu'un Tribunal international base l'interprétation d'un Traité sur celle ressortant des stipulations semblables d'un autre traité passé dans les mêmes buts, c'est interpréter d'une façon parfaitement juridique et judiciaire ; mais qu'il s'efforce de rapprocher l'absence d'une certaine stipulation dans un traité de celle d'un autre traité, c'est là une exagération de ce même procédé que nous n'oserions pas admettre. L'absence d'une phrase ou d'une stipulation d'un texte, ne peut justifier ou même expliquer sans un examen tout particulier, celle d'un traité antérieur. C'est là, la raison pour laquelle nous avons qualifié « impressionnant » cet appel au Traité de 1794. Il nous semble que le Tribunal dans son zèle pour l'interprétation historique, ait dépassé les limites que celle-ci impose à toute instance internationale, d'abord en interprétant par analogie deux textes dissemblables, et ensuite en invoquant une analogie fausse ou négative, pour ainsi dire (absence de stipulations semblables dans les deux textes).

Il importe, toutefois, de relever l'attitude du Tribunal à l'égard du recours au Traité de 1873 afin d'interpréter la Convention de 1818. En effet, le Commissaire américain affirma « que le Traité de 1818 aurait été considéré comme ayant opéré un transfert ou partage de souveraineté, ce en quoi, il doit, à l'égard des libertés de pê-

che, être interprété dans ses rapports avec le *Traité de 1783...* » (1).

Le Tribunal écarta le recours au *Traité de 1783* pour deux raisons : — d'abord, parce que celui-ci fut rédigé dans des termes différents et eut une portée très différente de celle de 1818. Nous ne saurions agréer cette manière de voir, parce qu'un examen de l'article III du *Traité de 1783*, et de l'article premier de la *Convention de 1818* établit que celui-ci a été calqué sur cet article III et qu'en fait, les mots et les phrases en sont presque identiques. La seconde objection portait sur une dissemblance d'objets. Cependant, un examen des deux textes nous semble établir une identité frappante d'objets. En fait, l'article III du *Traité de 1873* est même plus libéral quant à ses concessions aux pêcheurs américains que l'article I de la *Convention de 1818*, puisque le dernier alinéa de celle-ci comportait une renonciation du droit de pêcher, sécher et mariner le poisson en deça de 3 milles des côtes.

Quoi qu'il en soit, une fois ayant rejeté le *Traité de 1783* comme moyen d'interprétation de la *Convention de 1818* à cause d'une différence de termes et d'esprit (en matière des pêcheries) avec celle-ci, le Tribunal, avec une insouciance, même surprenante, pour la logique, déclara, plus loin à la question V en réponse à l'argumentation américaine que l'expression « liberté de pêche » en deça de 3 milles des côtes, ne comportait pas une renonciation au droit de pêche dans les eaux où ils (les pêcheurs américains) en jouissaient en vertu de leur droit naturel d'Etat indépendant », — que telle argu-

(1) C. P. A., p. 109 ; Scott, 171.

mentation est à écarter puisque le terme « liberté de pêche » avait été employé dans la clause de renonciation du Traité de 1818; et que « le même terme avait été précédemment employé dans le Traité de 1783 qui donna cette liberté... » (1).

De même, pour prouver que les négociateurs de la Convention de 1818 avaient distingué entre les « côtes » et les « baies » à l'égard de l'application de la règle de trois milles, le Tribunal invoqua en premier lieu le Traité de 1783 (2).

Nous, nous approuvons l'usage qu'a fait le Tribunal du Traité de 1783 en ce qui concerne les deux derniers points où la similitude entre les deux textes est évidente, et nous estimons que c'est à tort, au contraire qu'il y a renoncé en ce qui concerne le premier point.

Cependant, en appliquant la méthode de l'interprétation historique, le Tribunal de La Haye ne s'est pas contenté d'invoquer les travaux préparatoires de la Convention de 1818 et les traités qui y sont antérieurs, mais il s'est également servi des traités et des conventions postérieurs à celle-ci afin d'en tirer une interprétation utile pour celle dont il s'agit. C'est là une question qui sort des cadres de notre étude, cependant nous nous voyons obligés de l'examiner parce qu'elle jette une vive lumière sur le problème fondamental de la volonté comme objet

(1) *C. P. A.*, p. 135 ; *Scott*, p. 191.

(2) « Parce que la distinction pratique, au sujet de cette pêche, entre côtes et baies, et les conditions exceptionnelles relatives à ces dernières ont été prouvées, par la correspondance et les documents, spécialement par le Traité de 1783, comme ayant été, selon toutes probabilités, présentées à l'esprit des négociateurs du Traité de 1818 », *C. P. A.*, N° 139, *Scott*, p. 186.

de toute interprétation, question que nous avons envisagée au cours du premier chapitre de ce travail.

La position du tribunal n'est pas très claire par rapport à l'argumentation des Etats-Unis tendant à démontrer que leurs ressortissants sont exemptés des règlements locaux par le fait que ceux-ci ne sont pas prévus dans la Convention de 1818, tandis que les traités commerciaux contemporains contiennent des stipulations expresses à cet égard. Le tribunal semble admettre, en général, un tel argument par analogie, mais l'écarte pour des raisons particulières auxdits traités (1) et à la législation locale (2). Mais en réponse à l'argumentation américaine que : — les mots « en commun avec les ressortissants anglais » élimineraient une prétention possible de la part des pêcheurs américains à des libertés exclusives au droit de pêche, au large des côtes de Terre-Neuve, le tribunal déclare, — et ici la rédaction est intéressante puisqu'elle semble subordonner l'importance de ladite Convention à certains traités ultérieurs — que « parce que les mots « en commun » se présentent de la même façon dans le Traité de 1818 que dans les Traités de 1854 et de 1871 » « l'on ne saurait affirmer que dans ces traités « les négociateurs américains aient voulu impliquer, en insérant les mots « en commun » que, sans ces mots, les citoyens américains seraient privés du droit de pêcher sur leurs propres côtes et que sur les côtes des Etats-Unis, les sujets britanniques auraient un privilège exclusif » (2).

Plus loin dans la sentence arbitrale, le tribunal s'est servi de ce procédé d'interprétation d'une façon aussi té-

(1) C. P. A. *Ibid.*, page 120.

(2) *Ibid.*, page 119, Scott, *op. cit.*, page 170.

méraire que frappante. Après avoir décidé que les baies dont l'ouverture ne compte que trois milles, sont réservées à la pêche nationale, il a aussitôt affirmé que cette règle, étant fâcheuse dans la pratique, devrait être écartée, et ce d'autant plus, dit le tribunal, que les traités passés par la Grande-Bretagne avec la France, la Confédération de l'Allemagne du Nord, et l'Empire allemand, ainsi que la Convention de la Mer du Nord, ont posé la règle de dix milles au lieu de trois. Il y a lieu de remarquer que le tribunal a cité des traités auxquels les Etats-Unis n'étaient pas liés et dont la valeur aux fins de l'interprétation de la Convention de 1818 ne saurait être que relative. Cependant, il semble qu'une Convention multilatérale comme celle de la Mer du Nord puisse poser un principe de Droit même à l'égard des Etats non signataires.

L'usage qu'a fait le tribunal de ces traités nous paraît particulièrement regrettable puisque il les a invoqués, ainsi qu'il le reconnaît lui-même (1), non parce qu'ils présentaient un caractère particulièrement rapproché de celui de la convention de 1818, mais simplement pour écarter les conséquences fâcheuses d'une interprétation juridique.

Enfin, comme dernier exemple de l'interprétation par les traités ultérieurs que fit le tribunal dans cette sentence arbitrale, nous relevons la réponse de celui-ci à l'argumentation formulée par l'agent des Etats-Unis tendant à prouver qu'étant donné que le Traité

(1) « ...bien que ces circonstances ne soient pas suffisantes pour faire de cela un principe de Droit international, il semble raisonnable de proposer cette règle avec certaines exceptions... » C. P. A., *op. cit.*, page 140 ; Scott, *op. cit.*, page 197.

franco-anglais de 1763 avait octroyé le droit de pêche aux ressortissants français sans réglementation par la Grande-Bretagne, les habitants des Etats-Unis doivent pouvoir bénéficier d'une absence de stipulations semblables dans la Convention de 1818. Le tribunal écarta ici le traité de 1763, en invoquant un traité ultérieur à la Convention de 1818, c'est-à-dire, qu'il refusa de reconnaître une corrélation entre le Traité de 1763 et la Convention de 1818, et, en revanche, cita le Traité franco-anglais de 1904 pour établir cette distinction entre les deux documents.

Que faut-il penser d'une interprétation qui se prévaut non seulement des travaux préparatoires des traités antérieurs à ladite convention, mais aussi de traités qui leur sont postérieurs ? Nous relevons à ce propos deux sentences du tribunal arbitral mixte allemand-yougoslave où celui-ci interprétait l'expression « nouvel Etat » aux fins de l'article 297 du Traité de Versailles, par les Traités de Saint-Germain et de Trianon (1), et une autre du même tribunal relative à l'accès, d'après le Traité de Versailles, à la nationalité yougoslave, dans laquelle il eut recours aux traités de Saint-Germain et de Trianon (2).

Il nous semble qu'un tel recours ne doive pas être admis par une juridiction internationale, et que la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye et les Tribunaux

(1) T. A. M. allemand-yougoslave, 1 oct. 1922, *Wilhelm Schumaker c. Etat Allemand et l'Etat Serbe-Croate-Slovène*, II, 602, 608 ; T. A. M. allemand-yougoslave, 3 oct. 1922, *Dame Scheuhs c. l'Etat Serbe-Croate-Slovène*, II, page 677, 680.

(2) T. A. M. allemand-yougoslave, 1 octobre 1922, *Gabriel Radic c. Marchinenfabrik u Mühlenbauanstalt*, II, page 655 et suiv.

arbitraux mixtes se soient inspirés d'une fausse présomption que : — si certains traités peuvent servir à en interpréter d'autres qui les suivent grâce à des points de similitude, que ceux-ci peuvent au même titre être interprétés par des traités qui leur sont postérieurs. Même en admettant l'hypothèse sur laquelle repose la méthode de l'interprétation historique et qui seule puisse justifier à la fois le recours aux travaux préparatoires, aux traités antérieurs et aux traités postérieurs à un traité ou à une convention, on ne saurait néanmoins faire abstraction d'une conception juridique ou d'une stipulation conventionnelle sans tenir compte en les interprétant, de leur ambiance juridique et des conceptions antérieures dont elles naquirent. C'est l'erreur fondamentale qu'a commise la Cour Permanente de Justice Internationale dans ses affaires de l'Organisation internationale du Travail que nous avons déjà signalées.

Tout évolue dans le Droit International ainsi que dans le Droit interne, de telle sorte que pour bien interpréter une stipulation conventionnelle il faut la situer dans son cadre juridique. — Que faut-il en conclure ? — Cette évolution juridique exige que l'on tienne compte des stipulations conventionnelles similaires et antérieures à celles dont on recherche l'interprétation, mais elle n'en exige pas moins que le renvoi aux traités postérieurs soit rigoureusement contrôlé dans ce sens que si un terme ou une expression juridique démontre, par une comparaison aux textes antérieurs à celui dont on veut établir une interprétation, une évolution dans le sens d'une précision de plus en plus nette, même restrictive d'un terme ou d'une expression juridique, on ne saurait invoquer, comme dans l'affaire des pêcheries

un traité postérieur, pour controverser cette interprétation.

De plus, une évolution, même dans le sens opposé d'un élargissement dudit terme, ne doit pas être facilement écartée de considération, par un appel à un traité postérieur, si bien que par rapport aux conceptions juridiques des négociateurs d'un traité dont on recherche une interprétation, les traités antérieurs similaires peuvent apporter une aide précieuse, puisqu'il est, donc, logique de penser que la concordance, même des textes, laisse supposer que les stipulations des traités antérieurs fussent présentes à l'esprit des auteurs du traité. Nous empruntons à la Cour Permanente de Justice Internationale ces paroles prononcées à ce propos dans l'affaire de Mossoul (1) : « Les faits postérieurs à la conclusion du Traité de Lausanne ne peuvent occuper la Cour qu'autant qu'ils sont de nature à faire la lumière sur la volonté des Parties telle qu'elle existait au moment de cette conclusion ».

Au contraire, vu cette évolution constante des idées juridiques, rien ne laisse supposer qu'un traité postérieur puisse servir à interpréter à travers le changement que crée cette évolution, les idées des négociateurs qui, naturellement, n'étaient nullement conscients de l'œuvre de leurs successeurs. Par conséquent, nous ne pouvons suivre l'argumentation du jurisconsulte Drago dans son opinion dissidente très intéressante, dans l'affaire des Pécheries, où il dit : « En règle générale, un traité d'une date antérieure peut être interprété en toute sécurité, en le rapprochant des stipulations de traités semblables con-

(1) C. P. J. I., B/12/24.

clûs postérieurement par la même nation sur le même sujet... Le traité de 1818 n'est pas un fait isolé sans rapport avec la politique suivie plus tard par la Grande-Bretagne... « A part cette objection de principe, il convient de remarquer que le savant juriste se contredit aussitôt lorsqu'il fait observer qu'« en fait, toutes les autorités rapprochent et relient entre elles les traités modernes de la Grande-Bretagne sur la pêche et les rapportent au traité de 1818 » (1).

**V. Le rapport étroit
entre l'interprétation par le recours aux traités antérieurs
et par les travaux préparatoires**

Deux affaires qui démontrent incontestablement combien sont liés et enchevêtrés les recours aux travaux préparatoires et aux traités antérieurs, afin d'élucider le sens d'un texte, sont celles de *Schreiber et Cie contre Etat tchécoslovaque* (2) en date du 29 juillet 1927, et *Maison Herman Wilhelm et Cie contre Etat tchécoslovaque* (3) du 20 juillet 1929, portées devant le tribunal arbitral mixte hongaro-tchécoslovaque. Puisqu'elles sont presque identiques, nous ne relevons que la première. Il s'agit d'une demande en indemnité émanant d'une société siégeant sur territoire hongrois, demande formulée à la suite des réquisitions qui lui avaient été faites par des autorités militaires tchécoslovaques. La requérante invoqua l'article 250 du Traité de Trianon qui accorde

(1) C. A. P., *op. cit.*, page 155, Scott, *op. cit.*, page 214. Nous nous associons à l'avis du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois dans l'affaire *Ungarische Erdgas A. G. c. Etat roumain*

(2) T. A. M. hongaro-tchécoslovaque, VII, page 897, 900.

(3) T. A. M. hongaro-tchécoslovaque, IX, page 583, 586-7.

l'exemption de saisie ou de liquidation à des ressortissants ou à des sociétés hongrois se trouvant sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Le tribunal estima que cet article ne visait que les territoires transférés et non ceux qui restaient hongrois. Afin d'étayer cette thèse, il releva des considérations puisées dans le texte même du Traité par une analyse grammaticale et logique. Pourtant, il avoua que de cet examen il ne résulte qu'une « certaine présomption » en faveur de cette distinction, mais que celle-là ne suffit pas à elle seule à décider le Tribunal à admettre une telle interprétation. Il s'en rapporte, donc, au traité antérieur, de Saint-Germain, afin d'y rechercher une interprétation. Le tribunal justifie ce renvoi par cette considération que l'article 250 du Traité de Trianon est la reproduction littérale de l'article 267 du Traité de Saint-Germain, de sorte qu'une analogie complète existe entre les deux articles. Toutefois, il s'ensuit du fait que l'article 250 du Traité de Trianon, qui est la reproduction de l'article 267 du Traité de Saint-Germain, n'est pas clair, l'article 267 de celui-ci ne l'est pas moins. Le tribunal s'est donc, vu obligé — et c'est là, le point que nous voudrions souligner — de recourir aux travaux préparatoires du Traité de Saint-Germain afin d'interpréter ainsi indirectement le texte de l'article 250 du Traité de Trianon.

Il ressort de ceux-là mais également de la réponse des Principales Puissances Alliées et Associées, à la délégation autrichienne, après une protestation à laquelle avaient fait droit lesdites Puissances, que si ces dernières, conformément au désir exprimé par la délégation autrichienne, ont renoncé au droit de liquidation sur les territoires qui leur ont été cédés, elles ne tiennent pas

moins à insister sur ce qu'il soit bien entendu qu'il ne s'agit que des biens situés sur les territoires transférés. Le tribunal conclut en affirmant que c'est là, une interprétation authentique (1) en ce qui concerne l'article 267 du Traité de Saint-Germain, qui vaut également pour l'article correspondant (250) du Traité de Trianon.

Il importe, enfin, d'insister davantage sur le dernier aspect de ces deux affaires qui ressort même plus clairement dans la seconde — c'est-à-dire, l'analyse des tractations de part et d'autre, desquelles semble s'être inspirée l'interprétation restrictive de l'article 267 du Traité de Saint-Germain. C'est une analyse des conditions dans lesquelles fut rédigé le texte dont on recherche l'interprétation.

Nous en sommes ainsi arrivés à envisager ce problème de l'interprétation au point de vue de la détermination des circonstances présidant à la négociation d'un traité diplomatique, problème qui se présente sous trois aspects distincts : — les conditions de fait, et les conditions de Droit, entourant les négociations, et en troisième lieu, celle résultant des négociations elles-mêmes — c'est-à-dire, les tractations, les marchandages et les concessions faites de part et d'autre au cours de celles-ci.

(1) Voir ci-après pages 150 et suiv.

CHAPITRE II

La recherche des conditions dans lesquelles le Traité a été négocié

Le recours aux traités antérieurs pour interpréter les stipulations d'une convention diplomatique soulève le problème encore plus complexe de la recherche de l'intention des négociateurs, dans les circonstances, soit de fait, soit de Droit, qui ont présidé aux négociations. Il ne serait peut-être pas sans intérêt de faire remarquer à ce propos que le juriste anglais Phillimore, qui, ainsi que nous l'avons déjà signalé, s'est montré favorable à l'interprétation des stipulations d'un traité, par celles d'un autre qui lui est analogue (1), l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit de l'examen des conditions, de fait et de Droit, contemporaines des négociations d'un traité (1). Au contraire, M. Fachiri qui s'en tient à l'interprétation textuelle (2), admet à titre d'exception, l'analyse des conditions qui ont précédé la conclusion d'un traité (2).

(1) « ... en tout cas, elle (l'intention des parties contractantes) peut être déduite de cette source (l'interprétation par l'analogie avec d'autres traités) d'une façon moins suspecte que d'une référence aux faits et aux circonstances qui ont précédé la conclusion du traité ». Phillimore, *Droit International*, page 98. Voir infra.

(2) Voir infra et Fachiri Am. Journ. de Droit international, 1929, page 745 et suiv. « L'Interprétation des Traités ».

Cette méthode d'interprétation qui constitue l'essence même de l'interprétation historique diffère si peu de l'interprétation par les travaux préparatoires que l'on est parfois embarrassé pour en faire une distinction entre elles, si bien que lorsqu'on pousse plus loin l'application de cette méthode, elle porte sur les travaux préparatoires.

La recherche des conditions soit de fait, soit de Droit, dans lesquelles un traité a été négocié, trouve l'appui tant de la doctrine (1) que de la jurisprudence. Examinons d'abord les conditions de fait et ensuite celles de Droit telles qu'elles se posent devant les juridictions internationales.

I. Les conditions de fait

Les conditions de fait existant au moment des négociations des traités de paix furent invoquées à plusieurs reprises par les tribunaux arbitraux mixtes. Par exemple dans l'affaire *Rymenas et Cie contre Etat allemand* (2) portée devant le tribunal germano-belge, le gouvernement allemand soutint une interprétation de l'article 297 du Traité de Versailles d'après laquelle cet article ne visait que des lois différentielles dirigées contre les biens ennemis, et cela d'autant plus que confor-

(1) Puente J. *International Law*, Chicago, 1928, page 226 ; Gardner D., *Institutes of International Law*, New-York, 1860, p. 569 ; Suarez, S. P., *Tratado de Derecho internacional publico*, 1916, T. I, page 170 ; Voir la plaidoirie de M. Clunet dans l'affaire des *Indemnités Russes* devant la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye, Publication officielle, page 57 ; et aussi : — R. G. Z., T. 37, pages 48-56, 13 avril 1892 ; R. G. Z., T. 119, page 433, 17 janv. 1928.

(2) T. A. M. I, 878, 884.

mément à la Convention IV de La Haye de 1907, il reconnaît comme légitimes les réquisitions pratiquées en pays occupés. Le tribunal, après un examen très approfondi du texte, répond à cette argumentation en observant qu'au moment de la rédaction du Traité de Versailles la France et la Belgique, qui avaient souffert des réquisitions faites par l'Allemagne en violation de ladite convention de La Haye, ont tenu à réclamer une annulation en bloc de ces réquisitions, qui fût tout-à-fait indépendante des mesures différentielles.

Il s'agissait dans l'affaire *P. Negreanu et fils contre Meyer et fils* jugée par le tribunal arbitral mixte roumano-allemand (1) de déterminer le délai imparti pour l'expédition des demandes en exécution des contrats prévus par l'article 299 du Traité de Versailles. Le tribunal décida que la date à partir de laquelle courait ce délai fut celle de la mise en vigueur dudit Traité (article 440) et non celle de la ratification par une quelconque des Puissances. Il se base d'abord sur un examen du texte, et ensuite, sur cette considération qu'étant donnée la crise économique aiguë qui sévissait lors des négociations du Traité de Versailles — surtout en ce qui concernait les marchés des matières premières — que pour éviter une prolongation de la période d'incertitude dans les opérations économiques et financières, il fut tout naturel de fixer un délai pour la notification des demandes de maintien de contrats qui ne dépendait pas de la ratification individuelle de chaque partie contractante.

Les conditions de fait contemporaines des négociations du Traité de Trianon ont servi au tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque dans l'affaire *Zmeskal contre*

(1) T. A. M. V, 200, 208.

Etat hongrois (1), à interpréter les dispositions de l'article 232, alinéa 2 de ce Traité. Cette affaire nous paraît particulièrement intéressante, non seulement parce qu'elle a servi de base à d'autres décisions (2), mais aussi parce que le tribunal invoqua les conditions de fait sur deux points différents. D'abord, il s'est efforcé de démontrer la distinction juridique à établir entre les alinéas 1 et 2 de l'article 232. Alors que l'alinéa premier vise les mesures exceptionnelles de guerre et de disposition-stipulation semblable à celles des autres traités de paix, l'alinéa 2, au contraire, ne trouvant aucune contre-partie dans les autres traités, ne s'applique qu'aux mesures prises par les autorités « de droit ou de fait ». Cependant, sur ce point, le tribunal ne pouvant se prévaloir d'aucune interprétation par analogie aux autres traités, déclare qu'il faut, donc, pour interpréter les stipulations de l'alinéa 2 « rechercher les conditions dans lesquelles elles y ont été introduites (3). C'est là, un point de grande importance sur lequel nous reviendrons. Le tribunal rappelle à ce propos que le texte du Traité fut rédigé au moment où la Hongrie était soumise aux maximalistes et au régime politique ultérieur qui venait de se constituer ; que les stipulations de l'alinéa 2 visaient donc uniquement les réparations des dommages causés par les révolutions hongroises successives et par les autorités tant de fait que de droit ; qu'enfin, ces stipulations, à l'encontre de celles de l'alinéa premier relatives

(1) T. A. M. VI, 362, 372.

(2) T. A. M. hungaro-tchécoslovaque, *Paul Mikic c. Etat hongrois* ; *Wirtschafter et Cie c. Etat hongrois* ; *Franz Wolfel c. Etat hongrois* ; *Wirtschafter et Cie c. Etat hongrois*, VI, page 376.

(3) T. A. M. VI, page 372.

aux mesures de guerre, ne concernaient que la situation hongroise interne.

Plus loin dans cette même sentence arbitrale, le tribunal fait un rappel aux conditions contemporaines des négociations du Traité de Trianon, par un procédé se basant sur des travaux préparatoires. Il s'agit d'établir le droit de la Tchécoslovaquie à la réparation des dommages causés à ses ressortissants au même titre que les autres Puissances alliées et associées. Après un examen du texte, le tribunal déclare qu'il résulte des travaux préparatoires, que l'alinéa 2 de l'article 232 fut inséré — précisément à cause du désordre qui régnait en Hongrie après l'armistice du 3 novembre ; que la Tchécoslovaquie, avec les autres Principales Puissances Alliées et Associées, réclama la réparation de ces dommages ; que si la Hongrie, après avoir protesté contre l'insertion de cet article dans le traité de paix, fut libérée de la responsabilité morale du régime maximaliste, elle n'en a pas moins subi les conséquences matérielles.

II. Les conditions de droit

Tel est l'usage que font les tribunaux internationaux des conditions de fait. Examinons maintenant l'interprétation au point de vue des conditions de droit contemporaines des négociations d'un traité. Dans une affaire très intéressante, *Grisbadarna* relative au Traité de 1661 entre la Suède et la Norvège, la Cour permanente de La Haye applique très nettement ce principe. La Norvège soutint le principe de la ligne médiane tracée entre des îles, îlots et récifs pour parvenir à une délimitation des eaux entre les deux Etats. Le tribunal l'écarta en

affirmant qu'il faut avoir recours aux principes de Droit en vigueur à l'époque du Traité de 1661, puisque la frontière aurait dû être tracée à cette époque-là ; que les principes d'une ligne médiane ou du thalweg ne trouvent pas « d'appui suffisant dans le Droit des gens en vigueur au dix-septième siècle » (1) et que les règles invoquées par la Norvège datent des siècles postérieurs (2) ; et il conclut en déclarant que « l'on est bien plus en concordance avec les idées du dix-septième siècle et avec les notions de Droit en vigueur à cette époque en admettant... la division automatique du territoire »... en traçant une ligne perpendiculaire à la direction générale de la côte... » (3).

Le tribunal de La Haye dans l'affaire des *Pêcheries de l'Atlantique du Nord* examina une condition de pur droit existant au moment des négociations de la Convention de 1818, c'est-à-dire, la question de savoir si les droits octroyés aux pêcheurs américains par cette convention pouvaient dans l'esprit de ses négociateurs constituer une servitude. Le tribunal conclut par la négative, puisqu'il n'est pas de documents ni d'évidence pouvant établir qu'une telle conception fût présente à l'esprit des juristes ou négociateurs soit anglais, soit américains en 1818 ; qu'elle n'a jamais été employée par un juriste anglais avant cette date, et qu'en tant que doctrine d'origine du Droit romain et applicable presque exclusivement aux pays féodaux de l'empire romain, elle reste tout-à-

(1) C. P. A. *Grisbadarna*, 1909, page 7.

(2) *Ibid.*, page 6.

(3) *Ibid.*, page 7.

fait étrangère au Droit et aux systèmes constitutionnels anglais ou américains (1).

Les conditions de Droit contemporaines des négociations d'un traité ont été également invoquées par les Tribunaux arbitraux mixtes. Ainsi dans l'affaire *Abbas Humi Pacha contre Gouvernement britannique* portée devant le tribunal turco-anglais, celui-ci décida que l'article 19 du Traité de Lausanne qui prévoit une exception aux règlements établis par ce Traité pour les pays de l'ancien empire ottoman, n'est pas limitée, comme l'avait soutenu le réquérant, à des réclamations contre l'Egypte seule, puisqu'au moment des négociations du Traité, celle-ci était déjà un Etat indépendant, qui, d'ailleurs, ne figurait pas parmi les signataires, de sorte que toute réserve à cet égard aurait été superflue. De même, les articles 65 et 66 ne visaient pas la responsabilité des Hautes Parties Contractantes quant à la restitution des biens situés sur des territoires, qui, à cette époque, n'étaient plus soumis à leur autorité, ni placés sous leur protectorat, alors que l'Egypte était déjà un Etat indépendant (2).

La condition juridique de la Pologne en ce qui concerne ses territoires anciennement russes au moment de la rédaction de l'article 297 du Traité de Versailles fit l'objet d'un examen par le tribunal arbitral mixte germano-polonais dans l'affaire *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft contre Etat polonais* (3). L'agent du Gouvernement allemand déclara que la Pologne ne possédait

(1) C. P. A. Pêcheries de l'Atlantique du Nord, pp. 115-6.

(2) T. A. M. VII, 909, 911.

(3) T. A. M. IX, 336, 343.

au moment de la rédaction de cet article aucun territoire autre que ceux qui lui avaient été cédés par l'Allemagne, et que conséquemment, cet article, d'après l'intention des négociateurs ne s'appliquerait pas à la Pologne. (Il s'agissait d'une liquidation faite par des autorités polonaises sur un territoire anciennement russe).

Le tribunal réfuta cette interprétation en remarquant que la Pologne avait été déjà reconnue par l'Allemagne lors des négociations et qu'elle existait donc, juridiquement. Du fait de son existence il en résulte que le régime prévu à l'article 297 s'applique à des territoires qui n'y furent réintégrés qu'à une époque postérieure à la rédaction du Traité de Versailles, et il cite, par voie d'exemple, le cas de la Belgique dont le régime juridique remonte à 1831 alors que ses territoires ne lui ont été cédés par la Hollande qu'en 1839.

III. Les conditions tant de fait que de droit

Envisageons maintenant l'interprétation qui fait appel aux conditions tant de fait que de droit. L'affaire des *Baux Japonais* nous offre un bon exemple à cet égard. Le tribunal saisi de cette affaire, déjà mentionnée, examine d'abord les conditions de droit et de fait qui ont précédé le nouveau régime institué par les Traités de 1894 et de 1896 entre le Japon, d'une part, et la France, l'Angleterre et l'Allemagne, d'autre part. Puisque des terrains ont été désignés à l'usage des étrangers qui, comme tels n'avaient pas le droit d'acquérir de la propriété immobilière au Japon, sinon pour qu'ils pussent y construire des immeubles, et, puisque, d'autre part, l'exonération de ces immeubles et de ces terrains des taxes, impôts ou contributions a de tout temps été accordée dans la pra-

tique, le tribunal décida que le maintien du *statu quo* prévu par les nouveaux traités et le fait que ceux-ci ont pour effet d'assimiler ces immeubles au régime d'exonérations octroyées aux terrains affectés à l'usage des ressortissants des Hautes Parties Contractantes, excluraient l'imposition de charges spéciales grevant ces immeubles comme incompatible avec l'esprit desdits traités (1).

Nous avons déjà signalé l'affaire des Boutres de Mascate dans laquelle le tribunal arbitral de La Haye invoqua des traités antérieurs à la Convention de Bruxelles, afin d'interpréter le terme « protégé » employé dans celle-ci. Maintenant, nous voudrions l'examiner en ce qui concerne l'étude des conditions de droit et de fait à laquelle s'est livré le tribunal pour en établir une interprétation. Nous rappelons que la Convention de Bruxelles fut défectueuse quant à la définition du mot « protégé » qu'elle employa et que pour l'interpréter, le Tribunal invoqua des traités antérieurs. Cependant, il ne s'est pas contenté de fournir une interprétation basée sur ces traités, il a aussi déclaré que la pratique même des Puissances tendait à restreindre la portée de ce terme ainsi que l'ont fait les traités et les lois internes qu'il venait de citer. Le tribunal déclare en effet : « Quoique les Puissances n'aient renoncé *expressis verbis* à l'exercice du prétendu droit de créer des protégés en nombre illimité que par rapport à la Turquie et au Maroc, néanmoins, l'exercice de ce prétendu droit a été abandonné de même, par rapport aux autres Etats orientaux, l'analogie ayant toujours été reconnue comme un moyen de compléter les dispositions écrites très défec-

(1) C. P. A. *Les Baux Japonais*, 1905, page 45 et suiv.

tueuses des capitulations, en tant que les circonstances sont analogues » (1). Nous admettons le bien-fondé de ce renvoi aux conditions juridiques contemporaines des négociations ainsi que la prudence avec laquelle le tribunal admit cette interprétation par analogie.

Dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique du Nord, le tribunal de La Haye examina une question de droit et de fait, à savoir, la signification du mot « baie » par rapport à la règle de trois milles, lors de la confection de la Convention de 1818 (2). Pour en établir le sens, au moment des négociations, le tribunal employa le procédé historique. Son raisonnement est le suivant : — L'intérêt général de l'Etat littoral exige un régime de droit spécial pour les baies, de sorte que juridiquement celles-ci ne sauraient être assimilées aux côtes ordinaires (3).

Les Etats-Unis ont d'ailleurs, admis semblable raisonnement lorsqu'il s'est agi de la baie de Delaware (4). Cette distinction, dit le tribunal est établie non seulement par les Traités de 1783 et de 1794 entre les mêmes Puissances, mais aussi par des traités antérieurs entre la France et la Grande-Bretagne seules, de 1686 et de 1713, et celui entre la France et les Etats-Unis de 1778 (5). Les travaux préparatoires de la Convention de 1818, affirme

(1) C. P. A. *Boutres de Mascate*, 1905, page 64.

(2) « Considérant que le Traité use du terme général de « baies » sans qualification, le Tribunal est d'avis que ces mots du Traité doivent être interprétés dans un sens général comme s'appliquant à toute baie de la côte en question qui, raisonnablement, a pu être considérée comme baie par les négociateurs du Traité dans les conditions générales existantes alors ». C. P. A. *Pêcheries de l'Atlantique du Nord* (1910), page 134, Scott, *op. cit.*, page 190.

(3) C. P. A. *ibid.* page 136.

(4) C. P. A. *ibid.* page 137 (alinéa g).

(5) C. P. A. *ibid.* page 136.

le tribunal, imposent la même conclusion (1). Enfin il déclare que l'interprétation tendant à l'assimilation des baies au régime côtier ferait violence au sens logique et grammatical du texte et aussi à l'acception géographique du mot « baie » (2). Il conclut donc, que ce terme ne saurait s'appliquer qu'à celles dont l'ouverture est inférieure à six milles, puisque à cette époque la règle de trois milles n'existait pas (3).

Une cause célèbre qui met en valeur les éléments de fait et de droit établissant une interprétation d'un texte donné, est l'affaire de la Commission européenne du Danube jugée par la Cour permanente de Justice internationale. Il s'agit, tout d'abord, de déterminer les compétences de cette commission sur le secteur du Danube maritime s'étendant de Galatz à Braïla. Le texte faisant autorité en la matière est la « Convention établissant le Statut définitif du Danube » (signée le 23 juillet 1921), dont les articles 5 et 6 stipulent, que cette commission exercerait ses pouvoirs « dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles. »

En abordant l'interprétation de ces articles, la Cour fait remarquer que ladite Convention n'est pas complète

(1) C. P. A. *ibid.* page 139 (alinéa c).

(2) C. P. A. *ibid.* pages 138-139. (L'ordre dans lequel nous exposons les arguments ci-dessus n'est pas celui établi par le tribunal. En fait, on constate, dans cette sentence arbitrale un certain chaos quant à son organisation).

(3) « Parce qu'il n'a pas été prouvé par des documents et la correspondance que l'application de la règle des trois milles aux baies était présente à l'esprit des négociateurs de 1818 et qu'ils ne purent raisonnablement s'attendre à cette conjecture, ni se prémunir contre elle. C. P. A. *ibid.* page 137, Scott, *op. cit.*, p. 193.

en elle-même et qu'il faut s'en rapporter aux autres traités auxquels elle se réfère. En ce qui concerne les termes « dans les mêmes conditions que par le passé » et « limites actuelles », la Cour estime qu'ils impliquent les limites déterminées par les règles de droit et les conditions de fait existant avant la guerre.

A l'aide de l'article 1^{er} du Traité de Londres de 1883, la Cour en arrive à décider que « s'il y a des pouvoirs de la Commission européenne dont l'extension territoriale soit plus restreinte que celle d'autres pouvoirs, les limites existantes seront maintenues » (1) et que ces conditions de fait datant d'avant la guerre, sont confirmées par l'article 6 de la convention de 1921 (2).

Toutefois, la Cour signale la différence entre cette interprétation au moyen des conditions contemporaines de fait et de droit et celle qui se base sur les travaux préparatoires, en faisant remarquer que l'interprétation qu'elle venait d'établir est fondée « exclusivement sur les termes dont il est fait usage dans le Statut, ainsi que sur les faits historiques à la base de ce dernier, sans aucune référence aux débats ou projets préliminaires » (3). Ensuite, après avoir rejeté des arguments opposés à la thèse qu'elle vient de soutenir, elle passe à la détermination des compétences exercées en fait par la Commission européenne avant la Guerre (4).

(1) C. P. J. I. *Commission européenne du Danube*, Avis 14, B/ 14/ 26.

(2) C. P. J. I. *ibid.* B/ 14/ 28/.

(3) C. P. J. I. *ibid.* B/ 14/ 28.

(4) C. P. J. I. *ibid.* B/ 14/ 37 et suiv.

IV. L'importance de ces recours aux conditions de fait et de droit par rapport au recours aux traités antérieurs analogues.

Après l'examen de ces recours aux traités antérieurs et aux conditions de droit et de fait contemporaines aux négociations susceptibles d'éclaircir les dispositions d'un traité, une remarque s'impose. Dans quel ordre doivent se faire ces recours ? L'examen des conditions de droit ou de fait doit-il précéder celui des traités antérieurs ?

Il nous semble que le recours aux traités antérieurs s'impose en premier lieu, pour la simple raison qu'ils créent eux-mêmes, en grande partie, les conditions de droit et de fait existantes lors des négociations. En outre, il est constant qu'un recours à ces traités donne des éclaircissements beaucoup plus précis, dont on peut apprécier exactement la portée et le rapport au traité soumis à l'interprétation, que ceux qui ressortent d'un examen des conditions contemporaines de droit ou de fait restant nécessairement soumises à l'arbitraire du tribunal.

Nous ne pouvons citer qu'une instance où ce problème fût effleuré, — *Josef Zméskal contre Etat hongrois*. Nous rappelons qu'il s'agissait d'établir la distinction entre les alinéas 1 et 2 de l'article 232 du Traité de Trianon. L'alinéa 1, selon le tribunal, ressort des stipulations analogues dans les autres traités de paix, tandis que l'alinéa 2 n'y trouve aucune contre-partie, de telle sorte qu'à défaut d'une interprétation relevant des autres traités de paix, il faut... rechercher les conditions

dans lesquelles les stipulations ont été introduites dans l'alinéa 2 (1).

V. Les circonstances entourant les négociations et les concessions diplomatiques

Enfin les tribunaux internationaux ont examiné les conditions mêmes des négociations des traités, c'est-à-dire, les transactions et les concessions faites de part et d'autre, et l'époque même où une clause en a été rédigée.

Ainsi, afin de prouver que le Traité de Versailles traite « les alsaciens-lorrains comme revêtus d'un indigénat distinct, soit de la nationalité allemande, soit de la nationalité française, jusqu'au jour de leur réintégration dans cette dernière, le Tribunal arbitral mixte, franco-allemand dans l'affaire, *August Chamant contre Etat Allemand* (2), après avoir examiné le texte des articles dudit traité relatifs à la qualité des habitants de l'Alsace-Lorraine, étaie ses conclusions sur le fait que la section du Traité consacrée à l'Alsace-Lorraine est « d'une rédaction postérieure à celle de l'ensemble du Traité et qu'elle a été enchâssée dans celui-ci, dont les clauses générales s'appliquent à ces territoires et à leurs ressortissants pour autant qu'aucune dérogation ni modification n'y est apportée ».

Un exemple, très clair de cette analyse des conditions mêmes des négociations et notamment, des concessions

(1) *T. A. M.* VI, 362, 372, « Dans les autres Traités de paix, il n'y a rien qui corresponde aux stipulations du paragraphe 2 de l'article 232 qui sont particulières au Traité de Trianon. Pour bien les interpréter, il faut donc, rechercher les conditions dans lesquelles elles y ont été introduites ».

(2) *T. A. M.* I, 361, 366.

faites de part et d'autre, se trouve dans l'affaire *Wilhelm Schumacher contre Etat allemand et Etat serbe-croate-slovène* (1), jugée par le Tribunal arbitral mixte germano-yougoslave. Il importait de décider si ou non, d'après l'article 297, lettre h, chiffre 2, alinéa 2 du *Traité de Versailles*, la Yougoslavie pouvait être considérée comme un « nouvel Etat ». Le tribunal donna une réponse négative basée, d'abord, sur un examen des autres traités de paix, et ensuite, sur des considérants ressortant des négociations mêmes. Que la Pologne et la Tchécoslovaquie soient considérées comme des Etats nouvellement créés est parfaitement compréhensible, car cette disposition fut la résultante d'une concession faite à la délégation allemande. Cependant, en revanche, il est incompréhensible, dit le tribunal, que les Principales Puissances alliées et associées, « aient voulu imposer à l'Etat serbe-croate-slovène le traitement relativement défavorable prévu à l'article 297, lettre h, chiffre 2, alinéa 2, sans tenir compte des sacrifices imposés par la guerre, dès son début, à l'allié de la première heure qu'a été le Royaume de Serbie » (2).

La Cour permanente de Justice internationale appliqua ce procédé dans son arrêt n° 11, affaire *Mavrommatis*, arrêt de compétence, lorsqu'elle s'est efforcée de déterminer l'étendue des « obligations internationales acceptées par le Mandataire », clause se trouvant dans l'article 11 du Mandat de Palestine. Pour en élucider le

(1) T. A. M. II, 602.

(2) T. A. M. II, 602, 609. Pour une décision semblable voir *Dame Scheus c. Etat serbe-croate-slovène*, T. A. M. allemand-yougoslave, 3 octobre 1922, II, 677. 680-681 ; voir aussi, *Ungarische Erdgas A. G. c. Etat roumain*. T. A. M. IX, 448, 454.

sens elle rechercha par les travaux préparatoires de celui-ci, les conditions dans lesquelles il fut rédigé.

Il appert de ceux-ci que la clause dont il s'agit ne visait originairement que le Traité de Sèvres, mais qu'elle s'est revêtue de sa forme actuelle : « obligations internationales » lorsqu'il apparut que celui-ci n'entretrait pas en vigueur, de telle sorte, conclut la Cour, qu'elle comporte « en tout cas et quelle que soit, par ailleurs leur portée, les stipulations qui, dans le futur traité de paix avec la Turquie, prendraient la place des dispositions de l'article 311 du Traité de Sèvres (1). La Cour s'est donc, montrée dans son deuxième arrêt, très favorable à une interprétation des conditions contemporaines aux négociations par les travaux préparatoires.

Un exemple de cette méthode d'interprétation, d'autant plus frappant, que dans l'espèce elle est intimement liée à cet autre procédé d'interprétation que nous venons d'analyser l'examen des conditions de fait contemporaines des négociations — est l'affaire *Alexandre D. Photiades contre Gouvernement turc*, portée devant le tribunal arbitral mixte, turco-grec, et jugée le 26 juillet 1928 (2).

Il s'agissait d'une demande en indemnité portée devant le tribunal par un ressortissant grec pour cause de réquisition de marchandises faite par le Gouvernement turc, et tablée sur l'article 58 du Traité de Lausanne.

Or, le tribunal admet que d'après ce traité les ressortissants grecs paraissent avoir le droit de formuler, de ce chef, des réclamations contre le Gouvernement turc. En effet, il fait remarquer, d'abord, que d'après les prin-

(1) C. P. J. I. *Mavrommatis*, A/ 2/ 24-25.

(2) T. A. M. IX, page 619 et suiv.

cipes du Droit international, les personnes lésées par les réquisitions ont droit de réclamer des indemnités (1). Ensuite, le tribunal observe que la renonciation à ces réclamations faite par les Hautes Parties Contractantes du Traité de Lausanne dans son article 58, ne s'applique pas à la Grèce qui en était expressément exclue (2). De plus, les dispositions de l'article 59 réglant le régime entre la Turquie et la Grèce comportent une renonciation de la part de la Turquie à toute réclamation de ce chef contre la Grèce, mais nulle renonciation de la part de celle-ci contre la Turquie (3). Enfin, le tribunal fait remarquer que même en admettant que cette renonciation doive s'appliquer réciproquement à la Grèce, elle ne vise que des mesures contraires aux lois de la guerre (4) et — argument étayé sur les travaux préparatoires du Traité de Lausanne, — ne comporte par conséquent aucune renonciation à des mesures conformes aux lois de la guerre telles que des réquisitions, comme en l'espèce devant le tribunal.

Cependant, après une argumentation qui nous paraît très judicieuse, le tribunal s'est vu obligé d'adopter la conclusion nettement contraire pour les raisons suivantes :

Il fit valoir en premier lieu, une espèce d'argumentation que nous avons déjà analysée, consistant en un examen des conditions de fait existant au moment des négociations : — ici le fait est que la Turquie était vainqueur par rapport à la Grèce.

(1) *T. A. M.* IX, 621.

(2) *T. A. M. ibid.*, page 621.

(3) *T. A. M. ibid.*, page 622.

(4) Voir article 59, alinéa 1 du Traité de Lausanne.

Ici, l'intérêt de l'affaire ressort du fait que cette méthode d'interprétation est intimement liée à cette autre que nous sommes en train d'examiner, à savoir, l'analyse des concessions faites de part et d'autre, afin d'aboutir à un texte définitif. L'argumentation du tribunal est la suivante : — Il n'est pas probable, faute d'une disposition expresse dans le Traité, que la Turquie, en tant que vainqueur, ait consenti à indemniser les ressortissants du vaincu pour des mesures prises au cours de la guerre. Telle est la conclusion qu'inspire l'étude des travaux préparatoires. Il résulte, en effet d'un examen des procès-verbaux de la Conférence de Lausanne ainsi que des concessions mutuelles faites au cours de ces négociations, que la Turquie, fut la première à réclamer à la Grèce des réparations pour les dommages de guerre, *tandis que la délégation grecque n'a agi de même que « postérieurement et dans le but manifeste d'arriver à une compensation »*, que la délégation grecque, tout en avouant l'impossibilité d'indemniser les réquisitions faites par les autorités helléniques, n'a cependant pas exigé, dans le cas où la Grèce serait néanmoins astreinte à les rembourser, que les réquisitions faites par les autorités turques devraient également être indemnisées. Le tribunal déclare, enfin que le chef de la délégation grecque en se bornant à faire valoir l'impossibilité de payer les obligations plus lourdes résultant tant des actes réguliers que des actes irrégulièrement accomplis, a par cela même, et à plus forte raison, laissé comprendre une renonciation à toute prétention de la part de la Grèce d'être indemnisée pour les pertes causées par lesdits actes.

Le tribunal conclut, donc, à la renonciation de la part

de la Grèce à l'indemnité pour les actes conformes aux lois de la guerre, en étayant cette conclusion sur l'histoire de la marche des négociations et les concessions mutuelles qui ont été faites.

Ici, nous ne pouvons plus faire une distinction nette entre l'interprétation, par rapport aux conditions contemporaines, et l'interprétation par les travaux préparatoires (1). Nous en sommes enfin, par conséquent, arrivés à l'examen de l'interprétation par les travaux préparatoires, proprement dite.

(1) La Cour Permanente de Justice internationale a toutefois posé une distinction entre l'interprétation basée sur les concessions mutuelles et celle qui se fonde sur les travaux préparatoires, distinction très judicieuse. On a soutenu dans l'affaire le *Travail de Nuit des Femmes* que nous avons déjà analysée (infra), que la Conférence de Washington de 1919 ayant eu pour objet l'extension et l'application de la Convention de Berne de 1906, la Convention qui en est résultée devrait d'emblée « être interprétée à la lumière de l'ordre du jour de la Conférence tel qu'il a été fixé par la Partie XIII du Traité de Versailles » et elle ajoute la remarque : — « *Ce raisonnement ne se fonde pas sur les « travaux préparatoires » de la Convention, mais sur la fixation et le contenu du programme de la Conférence* ». Cependant, la Cour s'est vue obligée de rejeter cette interprétation pour des raisons que nous avons déjà analysées, à savoir la dissemblance entre la Convention de Berne de 1906 et celle de Washington de 1919. (C. P. J. I. A/B/ 50/ 376-377. Voir aussi C. P. J. I. A/ 2/ 24-25).

CHAPITRE III

La qualification des travaux préparatoires Conditions de recevabilité

Nous avons essayé jusqu'ici de démontrer la recevabilité devant les juridictions tant nationales qu'internationales, du recours aux travaux préparatoires, fondé qu'il est sur la méthode de l'interprétation historique. Cette recevabilité admise en principe, il importe dès maintenant de préciser les limites qu'il faut assigner à ce recours devant les juridictions internationales, c'est-à-dire, les limites de sa recevabilité devant celles-ci.

Si ce recours est, en principe, recevable, il est d'autant plus indispensable de préciser ce qui peut en faire l'objet, quels documents et quelles données historiques peuvent se classer sous le chef de « travaux préparatoires », et, d'autre part, ceux qui doivent en être écartés. C'est la qualification du recours aux travaux préparatoires.

Ensuite, après avoir ébauché les limites s'imposant à ce recours en raison de sa qualification, nous envisagerons les restrictions que s'imposent les tribunaux internationaux par rapport à ce recours. Ce sont là, les limitations résultant de son application à l'interprétation des traités internationaux. C'est seulement grâce à une application savante et judicieuse, entourée de toutes les sauvegardes qu'enseignent la théorie et la pratique que ce recours peut prendre son libre essor devant les juridictions internationales.

Pour préciser la nature des travaux préparatoires et pour distinguer ce mode d'interprétation de celui que nous avons envisagé dans le chapitre précédent, com-

portant la recherche des circonstances tant de fait que de droit ainsi que les concessions, de part et d'autre, intervenant au moment des négociations d'un traité, il importe d'examiner les conditions qui déterminent la validité, l'existence même, des travaux préparatoires.

Evidemment, devant les juridictions internationales (1), nous entendons par ces termes (« travaux préparatoires »), des négociations diplomatiques et les échanges de vues (2) officielles, et plus rarement, officieuses, qui ont précédé la rédaction et la ratification d'un traité.

Cependant, avec les complexités de la vie internationale actuelle, le problème devient beaucoup plus ardu à résoudre. Les négociations diplomatiques qui autrefois étaient pour la plupart bilatérales, deviennent avec la création d'une structure organique internationale, de plus en plus multilatérales (3). A cause du nombre considérable des négociateurs qui prennent part à la rédaction d'un traité multilatéral (comme le sont les Conventions de La Haye de 1907, ou le Traité de Versailles), et de l'enchevêtrement de notes, de déclarations et de procès-verbaux, il devient parfois presque impossible d'en dégager une volonté commune ou précise avant la rédaction définitive du texte.

De plus, avec la complexité croissante des matières qui font l'objet de ces traités, la tâche des négociateurs devient plus ardue. Ceux-ci délèguent souvent leurs pou-

(1) Nous laissons de côté les travaux préparatoires nationaux, qui précèdent la ratification, ayant déjà effleuré ce problème.

(2) Parfois de simples déclarations unilatérales peuvent être invoquées, lorsqu'il s'agit de négociations bilatérales, V. ci-dessous p. 146.

(3) V. Le Fur, Cours de l'Académie de La Haye 1932, Tome 3.

voirs à des sous-commissions d'experts. Les travaux de celles-ci peuvent-ils être invoqués devant une juridiction internationale en dépit des négociations uniquement diplomatiques ?

Enfin, avec cette complexité survient une certaine lenteur de négociations. Une déclaration de principe, émise au début d'une conférence, peut-elle être invoquée pour éclaircir un texte qui ne naît que plusieurs mois plus tard ?

Ce sont là des questions que nous essaierons maintenant de résoudre (1).

I. La volonté commune

La première condition qui s'impose pour que les travaux préparatoires aient une valeur authentique probante devant une juridiction internationale, c'est qu'ils révèlent l'intention commune des parties contractantes et pour autant qu'ils ne manifestent pas cette volonté, ils manquent une valeur probante.

La nécessité de cette condition devient évidente lorsqu'on se rappelle que les travaux préparatoires n'ont de valeur qu'autant qu'ils servent à révéler l'intention des rédacteurs d'une clause ou d'une partie d'un traité. Nous rappelons à ce propos l'étude, faite au début, relativement à la recherche de la volonté commune comme objet principal de toute interprétation (2).

Une affaire qui démontre clairement la nécessité d'une telle condition préalable est celle portée devant le tri-

(1) Note Holtzendorff, *op. cit.*, Bd. I, p. 134. Wright Q. *The Interpretation of Multilateral Treaties*. Am. Journal, Int. Law, page 102. Leipziger Zeitschrift, 1920, page 229.

(2) Voir Chapitre 1^{er}, Première partie.

bunal arbitral mixte roumano-turc qui rendit une décision en date du 26 avril 1928, *Ministère de la Guerre de Roumanie contre Gouvernement turc* (1). Il s'agissait d'une demande en restitution d'objets saisis par les autorités militaires turques en Roumanie, pendant l'occupation de ce pays en 1916-1918, demande basée sur l'article 65 du Traité de Lausanne. Le défendeur prétendit, par contre, qu'une telle demande ne saurait relever de l'article 67 qui visait les moyens de faciliter la restitution desdits objets et non un recours aux Tribunaux arbitraux mixtes, et déposa donc, un déclinatoire d'incompétence basé (en partie) sur le fait que l'article 70 de ce Traité stipulant les délais permis pour l'introduction, devant les tribunaux, des demandes en restitution, mentionnait dans sa première rédaction non seulement l'article 65, mais aussi l'article 67. Cependant, le renvoi à ce dernier article ne paraît pas dans la rédaction définitive, de sorte qu'il en résulterait que les Tribunaux ne seraient pas compétents pour connaître des actions en restitution basées sur cet article.

Le tribunal, afin de débouter ce déclinatoire d'incompétence, examina d'abord, le texte du Traité en en tirant les conclusions auxquelles celui-ci se prêtait, et rejeta ce renvoi aux travaux préparatoires pour la raison qu'ils n'avaient pas un caractère clair, et qu'ils ne démontraient pas *une volonté commune* des contractants, n'étant pas exprimés dans des procès-verbaux. Le tribunal dit en effet : « Quoi qu'il en soit, il est clair qu'en l'absence de déclarations précises et non équivo-

(1) T. A. M. VII, 993, 997. Voir aussi : *Schmid c. La Société Chemische-Werke Fürstendwalde*, T. A. M. franco-allemand. I, 345 ; et *Banque d'Orient c. Gouvernement turc*, T. A. M. VII, 967, 969-970.

ques, consignées dans les procès-verbaux et établissant *le commun* accord des Hautes Parties Contractantes de restreindre, sous le rapport en question, la compétence des Tribunaux arbitraux que... » (1).

II. Le consentement tacite

Cependant aussitôt la question se pose de savoir quand ces travaux préparatoires révèlent l'intention commune des parties. Ici, une distinction s'impose suivant que les négociations sont bilatérales ou plurilatérales. Si les travaux préparatoires ressortent des négociations entre deux puissances seules, il n'est pas toujours nécessaire qu'un consentement formel soit intervenu entre les deux parties, relatif à une interprétation qui a été faite lors des travaux préparatoires.

La raison en est très simple, c'est parce qu'entre deux parties contractantes, la volonté de l'une peut être tacitement agréée par l'autre, tandis qu'une telle présomption n'est pas admissible lorsque les parties sont nombreuses et les négociations compliquées.

Ce principe fut admis dans l'arbitrage du 13 février 1866, « *Les Pêcheries Réservées* » qui a précédé celui connu plus tard sous le nom des « Pêcheries de l'Atlantique du Nord. Il s'agissait d'abord, de déterminer la signification du mot « rivière » employé dans le Traité du 5 juin 1854. L'arbitre, afin d'en élucider le sens, releva d'abord, des considérations géographiques, ensuite les remarques des spécialistes hydrographes, et en troisième lieu, les législations nationales. C'est cette dernière considération qui nous intéresse ici. L'arbitre déclara que l'interprétation donnée au mot « rivière » par

(1) Voir la note précédente.

la législation britannique était décisive dans cette affaire, parce que si un Etat soutient publiquement par une série d'actes ou de traités, une interprétation particulière, de certains termes juridiques, un autre Etat qui conclut avec lui un traité dans lequel ces termes apparaissent sans qu'en soit définie la signification, tant dans le traité que par les travaux préparatoires, est présumé avoir tacitement accepté l'interprétation de celui-ci (1).

Par contre, à défaut d'une volonté expresse et commune, l'interprétation est sujette à tous les abus et la moindre déclaration d'une seule partie au cours des travaux préparatoires, pourrait être invoquée contre elle (2).

Lorsque les négociations surviennent entre plusieurs Etats, cette présomption d'un consentement tacite, ne peut plus exister, les négociations étant multilatérales et compliquées, le silence de la part d'un des contractants peut signifier soit l'ignorance de la position prise par un autre, soit un dissentiment. Il en résulte que seuls les actes qui démontrent une volonté commune de toutes les parties — tels des procès-verbaux, par exemple —

(1) L'arbitre dit en effet : — « Ne peut-on soutenir aussi que lorsqu'un pays par une longue série de documents publics, d'actes législatifs, de concessions et de proclamations, a défini certains cours d'eau comme étant de rivières... qu'un autre pays a signé par la suite, un traité avec le précédent au sujet de ces mêmes cours d'eau et a employé les mêmes termes sans leur assigner spécifiquement une signification différente... ne peut-on soutenir à juste titre que les définitions précédemment employées et adoptées seraient mutuellement obligatoires pour toute interprétation du traité ? — Je crois qu'on le peut ». De La Pradelle et Politis, *Arbitrages Internationaux*, T. II, 450, 451 ; Stockton, *op. cit.*, 259.

(2) Voir Earl Russell to Lord Bloomfield, 10.2.1864 ; G. B. 1864 LXVI (3300). *Fontes Juris Gentium*, Série B, Section I, p. 729.

peuvent être invoqués comme travaux préparatoires (1). C'est donc avec raison que les tribunaux arbitraux mixtes écartèrent l'argumentation de l'Allemagne qui prétendait que certaines de ses déclarations lors des négociations du traité de paix n'ayant pas été contestées par les Puissances Alliées et Associées, auraient une valeur probante devant un tribunal international.

Tel fut l'avis du Tribunal arbitral mixte franco-allemand dans l'affaire *Dame H. de Creutzer, veuve Dutreil contre Etat allemand*. L'agent du Gouvernement allemand déclina la compétence du tribunal, de connaître d'une réclamation en indemnité basée sur l'article 297 du Traité de Versailles à cause des réquisitions pratiquées en Alsace-Lorraine pendant la Guerre par des autorités allemandes. Cette exception de compétence fut basée sur la prétention que le Gouvernement n'eût pas procédé à ces réquisitions en tant que mesures différentielles de guerre visant la propriété ennemie selon la disposition de l'article 297, mais en tant que mesure visant toute la population du territoire.

Le tribunal dans sa réponse démontra d'abord, que le texte du Traité comprend bien les réquisitions parmi les « mesures exceptionnelles de Guerre » et les « mesures de disposition ». Ensuite, afin de rejeter l'argumentation tirée du caractère général et non différentiel de ces réquisitions, le tribunal *avant même d'y répondre* par une analyse grammaticale et logique du texte, écarta sommairement comme mal fondé l'argument de l'agent

(1) Nous signalons à ce propos l'affaire *Ministère de la Guerre de Roumanie c. Gouvernement turc*. T. A. M., VII, 993, 997, où un renvoi aux travaux préparatoires fut rejeté parce que ceux-ci ne furent pas confiés dans des procès-verbaux établissant le commun accord des Hautes Parties Contractantes.

allemand déduisant un consentement tacite des Puissances alliées et associées du fait qu'elles n'avaient pas contesté, lors des négociations dudit Traité, une note du Gouvernement allemand exprimant l'opinion que l'article 277 ne devait viser que les mesures « différentielles » (c'est-à-dire, celles qui distinguent entre la propriété nationale et ennemie). On ne saurait déduire du silence des Principales Puissances alliées et associées, fit remarquer le tribunal, un tel consentement, si bien que « rien ne permet de supposer que la commune intention des Hautes Parties Contractantes ait été de faire une telle distinction, mentionnée nulle part » (1).

Cette manière de voir fut partagée par le tribunal arbitral mixte anglo-allemand dans l'affaire *Mac Leod Russel and Co. contre Etat allemand* où il s'agissait de décider si la responsabilité de l'Allemagne pour la saisie de biens anglais à Hambourg tomberait sous le chef de réparations visées par la Partie VIII du Traité de Versailles, ou bien serait réglée par l'article 297 que nous venons d'examiner dans l'affaire précédente. Après une analyse grammaticale et logique du Traité et après avoir soulevé des considérations d'ordre général basées sur le caractère particulier aux réparations (2), le Tribunal conclut en observant que ces considérations ne sont pas invalidées par le fait que les Principales Puissances alliées et associées n'ont pas expressément contesté lors des négociations, une note de la délégation allemande soutenant le contraire (3).

Toutefois, une exception marquée à cette règle que se

(1) *T. A. M.* I, pp. 156, 161.

(2) *T. A. M.* I, pp. 547, 549.

(3) *T. A. M.* I, pp. 547, 550.

posaient les tribunaux arbitraux mixtes, fut admise par le tribunal franco-allemand dans l'affaire *Schmid contre La Société Chemische Werke Fürstenwalde* en date du 30 juillet 1921. Il fut question de déterminer à quelle autorité appartenait le pouvoir de décider le maintien de certains contrats passés entre anciens ennemis visés à l'article 299, alinéa b du Traité de Versailles. Le Tribunal décida que c'était là une compétence appartenant uniquement aux puissances alliées intéressées et non au tribunal, décision que celui-ci étaya d'abord sur une interprétation du texte et ensuite sur les travaux préparatoires du Traité. Seulement la seule conclusion que le tribunal ait pu en tirer fut que « les Hautes Parties contractantes étaient tacitement d'accord pour exclure les questions concernant l'intérêt général, de la compétence du Tribunal arbitral mixte » (1). Vu le caractère multilatéral des négociations du Traité, nous ne sommes pas portés à accepter la décision du Tribunal dans cette affaire.

III. La publicité

Ici vient se joindre un problème particulier aux traités multilatéraux. On ne saurait présumer que les adhérents n'ayant pas participé aux négociations aient consenti à des interprétations ressortant des travaux préparatoires, que très probablement ils ignoraient (2), d'où la règle que les travaux préparatoires ne sont pas opposables aux adhérents à moins qu'ils ne fussent publiés avant le moment de leur adhésion, pour que ces Etats

(1) T. A. M. I, pp. 344, 346-7.

(2) Voir, Wright, *op. cit.*, p. 104.

puissent y joindre au moins tacitement, leur consentement. Autrement, les travaux préparatoires ne représenteraient pas la volonté commune des contractants (1).

Le porte-parole du Gouvernement français dans l'affaire de l'Organisation internationale du Travail, Avis II, mit très clairement en relief cette réserve apportée à l'emploi des travaux préparatoires. Il fit observer dès le début de sa plaidoirie que les difficultés de l'application de la partie XIII du Traité de Versailles ne viennent pas du texte qui est clair mais de « tout ce qui entoure le texte, notamment les travaux préparatoires », « maintenant que tous les documents produits autour du texte ont passé du secret à la publicité » — ce qui implique qu'à défaut de publicité de ces textes, un recours aux travaux préparatoires resterait interdit (2).

Ce point de vue devint même plus clair, lorsque l'agent du Gouvernement français fit remarquer que l'Organisation internationale du Travail, en tant que partie de l'organisation de la Société des Nations doit s'inspirer de ses principes, dont l'un des plus importants est la publicité, la franchise, l'enregistrement des traités. Il en résulte qu'il faut « s'en tenir à ce qui seul a pu être connu... des Puissances appelées à accéder au Pacte... » Il conclut en disant que treize Etats étrangers aux négociations ont reçu seulement le texte du Traité et non pas les travaux préparatoires. « Non seulement les séances plénières de la Conférence de la Paix n'étaient pas publiques mais les documents de tout ordre qui s'y rattachent n'ont pas fait l'objet d'une com-

(1) Voir, Holtzendorff, *op. cit.*, I, 134 ; et R. G. Z 114, p. 190 ; T. A. M. VI, 362, 372, 375, *Jesef Zmeskal c. Etat hongrois*.

(2) C. P. J. I. C/ I/ p. 155.

munication officielle aux gouvernements, qui, représentés à la Conférence, ont été plus tard sollicités d'adhérer à la Société des Nations et par là même (Article 387, paragraphe 2) à l'Organisation permanente du Travail ».

La Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire de la Commission européenne du Danube s'est refusée à tout examen des travaux préparatoires du Traité de Versailles relatifs au régime du Danube puisque le compte rendu en était confidentiel. Cependant, elle y ajouta une autre raison d'ordre technique — le fait que ce compte rendu n'était pas « communiqué à la Cour par l'autorité compétente ou avec son consentement » (1).

Dans un arrêt préliminaire dans l'affaire de la Commission Internationale de l'Oder, elle écarta les travaux préparatoires à l'égard des parties adhérentes du Traité de Versailles, même lorsque ceux-ci furent publiés, parce que « trois des Parties en cause, en la présente affaire, n'ont point participé aux travaux de la Conférence qui a préparé le Traité de Versailles, que, dès lors, le compte rendu de ces travaux ne peut servir à leur égard, la portée du Traité; que cette considération s'applique avec une force égale aux passages antérieurement publiés de ce compte rendu et aux passages qui ont été reproduits pour la première fois dans les pièces écrites afférantes à la présente affaire... » (2).

Toutefois la Cour dans son avis relatif au traitement des Nationaux polonais à Dantzig, admit à titre interprétatif un projet de convention, bien que les travaux préparatoires eux-mêmes ne lui fussent pas communi-

(1) C. P. J. I. B XIV, p. 32.

(2) A XXIII, Annexe, p. 42.

qués, parce que disait-elle, la transmission de ce projet par la Conférence à la délégation polonaise fut un fait bien établi (1).

Il semble donc, que la restriction à établir dans de pareils cas soit celle de la publicité et non nécessairement celle de la communication desdits travaux préparatoires, à la juridiction saisie, ainsi que le laisserait croire la Cour permanente dans son avis XIV que nous venons d'envisager.

IV. Le rapprochement des travaux préparatoires du texte définitif au point de vue de temps

Non seulement les travaux préparatoires doivent-ils exprimer la volonté commune des parties contractantes, tant des négociateurs que des adhérents, mais ils doivent aussi intervenir dans des circonstances qui permettent de les rapprocher des négociations qui ont abouti au texte du traité. Ainsi dans l'affaire *Hirschberg et Wilczynski contre Etat allemand*, le tribunal arbitral mixte germano-polonais examina la question de savoir si le membre de phrase — « leurs biens, droits et intérêts, y compris les sociétés ou associations dans lesquelles, ils étaient intéressés... » de l'article 297 du Traité de Versailles — se rapportait ou non aux mots « sur le territoire ». Il décide dans l'affirmative après une analyse grammaticale et logique du texte, et rejette l'argumentation des requérants tirée de certains travaux préparatoires, parce qu'ils ne permettaient aucune conclusion sûre se rapportant « à un état du projet de traité où le partage de compétence entre la Commission des

(1) C. P. J. I. A/B, 44, pages 14, 33-34.

Réparations et les tribunaux arbitraux mixtes n'était pas encore envisagé... » alors que c'est ce partage qui a nécessité l'insertion de l'article 297, lettre « e » du Traité (1). Ce point de vue fut de nouveau confirmé dans l'affaire *Weitzenhoffer contre Etat allemand* (2) et dans l'affaire *Makower contre Etat allemand* (3).

Dans ce même ordre d'idées, il y a également lieu d'écarter, parfois, les travaux préparatoires d'une conférence préliminaire lorsque celle-ci n'a pas contribué directement à l'œuvre de la conférence diplomatique ultérieure. Cette distinction fut très nettement posée par l'agent de la Grande-Bretagne dans l'affaire du *Travail de Nuit des Femmes* portée devant la Cour Permanente de Justice internationale. Pour répondre à un argument basé sur les travaux préparatoires de la Convention de Berne de 1913 qui à son tour, avait été invoquée pour interpréter la convention de Washington de 1919, l'agent britannique fit remarquer très justement, que même si l'on admet une interprétation basée sur des travaux préparatoires, il faut distinguer entre les travaux préliminaires d'une conférence technique et ceux de la conférence diplomatique dont a résulté la convention que l'on veut invoquer. Malheureusement, la Cour ne s'est pas crue obligée de statuer sur ce point très intéressant (4).

Le même problème fut posé très nettement devant le tribunal franco-allemand dans l'affaire *Heim et Chaman* contre *Etat allemand* en date des 7 août et 25 septembre 1922. Cette sentence d'une rédaction et d'une

(1) T. A. M. V, 924, 930.

(2) T. A. M. V, 935, 941.

(3) T. A. M. V, 924, 930.

(4) C. P. J. I. C/ 60-61/ 230.

clarté admirables traite de tant de problèmes intéressant l'interprétation par les travaux préparatoires, que nous prenons la liberté d'en faire une analyse détaillée.

Il s'est agi d'un recours en révision d'une sentence antérieure à cause de la découverte des procès-verbaux de la Conférence de l'Alsace-Lorraine. La question de la portée de ces travaux préparatoires fut donc posée de la façon la plus précise, puisque le tribunal fut obligé de statuer sur la recevabilité de ces documents, comme un fait nouveau, de nature à pouvoir modifier la sentence antérieure. C'est donc, toute la question des travaux préparatoires qui se pose ici.

Le tribunal débute par une analyse de la notion du recours en revision à la suite de « la découverte d'un fait nouveau ». Or, pour éviter par des recours inconsiderés, la création d'une « deuxième instance non prévue par le Traité de Versailles » (1) le tribunal déclare que c'est uniquement pour une erreur de *fait* qu'a été prévue cette procédure de revision et que pour qu'un fait nouveau puisse ouvrir cette voie de recours, il faudrait qu'il fût « de nature à exercer une influence décisive sur la sentence » (2). Les travaux préparatoires de la Conférence de l'Alsace-Lorraine peuvent-ils être ainsi envisagés ?

Le tribunal dans cette affaire se démontre très peu favorable au recours à des travaux préparatoires pour interpréter un texte, surtout lorsqu'ils sont invoqués comme « de nature à exercer une influence décisive sur la sentence ».

Il fait d'abord remarquer que les traités internatio-

(1) T. A. M. III, pp. 50, 54.

(2) *Ibid.*, pp. 55.

naux ne sauraient être assimilés à un acte législatif, du moins au point de vue de l'interprétation (1), mais qu'ils sont plutôt des actes contractuels. Aussi nous laisse-t-il entendre que l'interprétation par les travaux préparatoires pour autant qu'elle est employée à l'égard des lois internes ne saurait l'être par rapport aux traités internationaux. Même en admettant, par hypothèse, une telle assimilation de traités aux actes législatifs, il ne s'ensuivrait pas que les travaux préparatoires seraient de nature à ouvrir un recours en révision. D'abord, dit le tribunal, « il est pour le moins douteux que les travaux préparatoires d'une loi constituent une source décisive d'interprétation » (point de vue que l'on agréerait peut-être en Angleterre mais non pas en France), et que s'il sont une source douteuse en droit interne ils le sont encore plus lorsqu'il s'agit du Droit international conventionnel, et cela pour plusieurs raisons que nous estimons très justes. Sur le terrain international les travaux préparatoires deviennent multiples, multiformes, produits des intérêts divergents des divers Etats. Ils ne sont pas toujours publics et connus du juge, ou, du moins, ils ne sont que partiellement révélés. Enfin, une modification souveraine de l'interprétation de la loi interne provenant de l'étude des travaux préparatoires n'est point comparable à celle faite par un tribunal international pour les mêmes motifs, laquelle constituerait une atteinte à la souveraineté des Etats.

Le tribunal invoque ensuite la notion qu'il fit sienne à savoir que les traités internationaux sont des actes contractuels. Ici, il convient de se demander si lesdits

(1) *T. A. M.* III, pp. 55.

procès-verbaux peuvent révéler l'intention commune des Hautes Parties Contractantes (1).

Même sur cette base contractuelle, il n'est pas possible, du moins en règle générale, que les études faites par un seul des contractants, puissent révéler cette intention commune, et partant, puissent constituer une source décisive d'interprétation.

Enfin, nous en arrivons au point qui nous concerne particulièrement ici — les procès-verbaux de la Conférence de l'Alsace-Lorraine ne sont pas suffisamment rapprochés des négociations du Traité de Versailles pour y être assimilés comme des travaux préparatoires, même en admettant la validité d'une telle interprétation. Ils n'émanent pas d'autorités exécutives ni législatives, et ils ne se rapportent pas à la question de savoir quels droits le Traité de Versailles octroie aux Alsaciens-Lorrains, alors que c'est là, toute la question du présent litige. Ces procès-verbaux ne tendent qu'à leur attribuer la qualité d'allemands jusqu'à l'armistice et non à leur octroyer les droits dont ils ont la jouissance par le Traité de Versailles. Le tribunal se voit donc obligé de rejeter la demande en révision.

**V. Le rapprochement des travaux préparatoires
du texte définitif au point de vue de la rédaction**

De plus, il faut non seulement que les travaux préparatoires soient intervenus dans les négociations qui ont un rapport au texte définitif, mais ils doivent aussi avoir abouti à celui-ci, c'est-à-dire, si une négociation, intervenue même au dernier moment, a échoué, elle ne pour-

(1) T. A. M. III, pp. 56.

rait être invoquée à titre de travaux préparatoires. Il faut que ladite négociation ait concouru à la dernière rédaction du Traité. C'est là l'argumentation employée par l'arbitre dans l'affaire de la *Compagnie d'électricité de la Ville de Varsovie* rapportée ci-dessus, pour débouter le gouvernement polonais de la prétention d'après laquelle l'arbitre prévu aux articles 5 et 11 ne serait pas le même que celui visé à l'article 16 de ladite convention, interprétation que l'agent de ce gouvernement a fondée sur certains travaux préparatoires. L'arbitre déclara, en effet, que les négociations ainsi invoquées « n'ont pas trouvé leur expression dans le texte de la Convention » (1).

Une autre instance, — intéressante à cet égard pour la raison que les travaux préparatoires invoqués, par le Tribunal, pour rejeter une argumentation présentée par l'une des parties, ont, — par une singulière désinvolture de la part du tribunal été écartés lorsqu'ils purent aller à l'encontre de la thèse de l'autre partie, est l'affaire déjà relevée de Abbass Hilmi Pacha c/ Gouvernement Britannique (2). Le tribunal arbitral mixte anglo-turc établit au moyen des travaux préparatoires que des réserves faites de part et d'autre pendant les négociations au sujet de l'Égypte, démontrent que le texte des articles 65 et 66 du Traité de Lausanne revêt une portée générale et non particulière comme l'avait soutenu le requérant, parce qu'autrement il n'y aurait pas eu lieu de faire de telles réserves pendant les négociations. Toutefois, affirme le tribunal, on ne saurait invoquer ces

(1) *Revue de Droit international*, 1930, Vol. VI, page 618.

(2) T. A. M. VII.

travaux préparatoires contre la Grande-Bretagne parce qu'ils « n'ont... provoqué aucune modification du texte des articles 65 et 66 qui, nonobstant, ont été signés tels quels... » (1).

De même, dans l'affaire Oscar Fischgrund c/ Etat Hongrois (2), le tribunal arbitral mixte hungaro-serbe-croate-slovène démontra que le texte du Traité de Trianon comportait une autre signification que celle ressortant des travaux préparatoires puisque ceux-ci n'ont **pas** été incorporés dans le texte définitif. Il s'agissait d'une demande en indemnité s'appuyant sur les articles 232, 239, 249 dudit Traité. Le tribunal l'admit en tant qu'elle fut basée sur les articles 232 et 239 mais la débouta par rapport à l'article 249 parce que, d'abord, celui-ci n'est pas visé à l'article 239 qui fait renvoi aux sections III, IV, V et VII du Traité alors que l'article 249 se trouve dans la section VIII. Le tribunal reconnaît, ensuite, que l'article 250 se trouvant également dans la section VIII prévoit des recours aux tribunaux arbitraux mixtes, mais uniquement en vertu d'une disposition expresse et particulière laquelle stipulation fait défaut à l'article 249. Le tribunal estime enfin, qu'il n'y a pas lieu d'étendre une telle disposition à l'article 249 à défaut d'une stipulation expresse, car une telle disposition proposée par la délégation hongroise fut écartée du texte, au cours des négociations pour le Traité de Trianon (3).

La Cour permanente de justice internationale a tenu compte d'une semblable considération dans son avis consultatif portant sur les *navires de guerre polonais* à

(1) T. A. M. VII, 913.

(2) T. A. M. VIII, 603, 606.

(3) *Ibid.*

Dantzig. Le conseil du gouvernement polonais soutint l'argumentation suivante : — bien que le traité de Versailles ne contienne aucune disposition attribuant à la Pologne le droit d'accès et de stationnement pour ses bâtiments de guerre dans le port de Dantzig, néanmoins, les principes généraux de droit présidant à l'instauration de la Ville libre de Dantzig et restés présents à l'esprit des négociateurs du Traité de Versailles conférèrent ce droit à la Pologne. La Cour, à très juste titre, écarta ce raisonnement pour le motif que voici : « La Cour n'est pas disposée à admettre que l'on puisse élargir le texte du Traité de Versailles et y voir des stipulations représentées comme étant le résultat des intentions proclamées par les auteurs du Traité, mais que ne formule aucune disposition du texte lui-même (1).

Il importe, enfin, de relever une décision de la Cour permanente de Justice internationale qui est intéressante à cet égard parce qu'elle démontre, d'une part, que suivant la règle que nous avons dégagée, les travaux préparatoires, pour pouvoir entrer en ligne de compte aux fins de l'interprétation du texte, doivent être intervenus à une époque suffisamment rapprochée de la date de sa rédaction finale, et d'autre part, qu'ils doivent avoir abouti au texte définitif, condition de recevabilité que nous envisageons plus particulièrement ici. Dans l'affaire de Mossoul, la Cour décide après un examen du texte du Traité de Lausanne, que « la décision à prendre » par le Conseil de la Société des Nations dans ce différend serait de nature à assurer une solution définitive et obligatoire du litige. Après avoir interprété le texte, la Cour ne se voit pas obligée de faire appel aux

(1) *C. P. J. I.* A/B, 43, page 144.

travaux préparatoires. Toutefois, par suite de l'allusion qu'y a faite l'agent du Gouvernement turc, elle croit devoir les examiner. Or, l'agent turc avait relevé à ce propos une partie du discours prononcé par Lord Curzon à la Conférence de Lausanne d'après laquelle, il semblait que le rôle du Conseil fût restreint à un examen du litige. La Cour, au contraire, s'est refusée à attribuer à ce discours la portée que lui assignait l'agent turc, parce que, d'abord, ce passage renferma une proposition qui a été rejetée plus tard par la délégation turque ; ensuite, parce que l'article 3 dont il s'est agi, n'existait même pas à l'état d'un avant-projet, la Turquie n'ayant, à cette époque, contracté aucune obligation prévoyant un recours à la Société des Nations ; et que tout au contraire, *il ne fut accepté que cinq mois après ce discours, alors que la situation était sensiblement modifiée*. Enfin, une telle proposition, déclare la Cour, ne trouve aucune contre-partie, ni dans les procès-verbaux, ni dans les avant-projets de l'article trois (1).

VI. La source certaine

Enfin, il convient de signaler un dernier correctif qu'apporte la jurisprudence des juridictions internationales à l'emploi des travaux préparatoires, aux fins de l'interprétation. Non seulement faut-il qu'ils révèlent l'intention commune des parties, que celle-ci se manifeste par un consentement formel et public, du moins lorsqu'il s'agit de conventions multilatérales, et qu'ils se rapprochent de la rédaction définitive, tant au point de vue du temps qu'à l'égard des dispositions préconisées,

(1) C. P. J. I. B/12/23.

mais encore faut-il que ceux-ci émanent d'une source certaine de façon à bien démontrer ce consentement réciproque ci-dessus visé, et à ne pas laisser subsister l'ombre d'un doute, quant aux circonstances dans lesquelles ces travaux préparatoires sont intervenus.

Une affaire qui sert bien à résumer cette partie de notre étude, est celle des optants hongrois portée devant le tribunal arbitral mixte roumano-hongrois et dont la décision datant du 10 janvier 1927 : Emeric Kulin Père c/Etat Roumain (1), a servi de modèle pour vingt et une autres décisions semblables (2). Elle pose d'une façon très claire la règle de l'incorporation des travaux préparatoires que nous venons d'envisager, aussi bien que celle qui nous occupe ici, à savoir la nécessité d'une source certaine et incontestable.

Il s'est agi dans cette affaire de déterminer la question de la compétence du tribunal d'après l'article 250 du Traité de Trianon qui prévoit le recours à cette juridiction contre des mesures de « rétention ou liquidation » des propriétés et des biens des ressortissants hongrois sur territoires faisant jadis partie de l'Empire austro-hongrois.

Le tribunal déclarait que les mesures dont il s'agit constituaient, à la vérité, une « liquidation » au sens de l'article 250, que ce soit des liquidations de guerre, ou des liquidations d'après-guerre, et que, par conséquent, elles s'excluaient tant du droit international commun, que des droits attribués aux ressortissants hongrois par l'article 250.

Toutefois, l'agent du Gouvernement roumain fit état

(1) *T. A. M. roumano-hongrois*, VII, 138-150.

(2) *Ibid.* VII, 150-151.

des entretiens qui eurent lieu en 1923 à Bruxelles entre les représentants des Gouvernements hongrois et roumain, et d'après lesquels, le représentant de la Hongrie aurait reconnu la compatibilité de ces expropriations avec le Traité de Trianon.

Les motifs pour lesquels le tribunal rejette ce renvoi aux discussions diplomatiques à Bruxelles méritent à cet égard notre attention, encore que l'accord prématuré de Bruxelles n'ait qu'une importance tout-à-fait secondaire dans la question plus grande qui est celle de l'expropriation des optants hongrois. Le tribunal déclare que le passage du compte rendu de ces négociations cité par l'agent roumain ne saurait avoir la valeur juridique d'une déclaration formelle émanant du Gouvernement hongrois, puisqu'il n'indique pas, à la différence des autres conversations qui y sont rapportées, de qui elle émanait, et qu'en fait, *elle n'émane pas d'une source certaine.*

Ensuite, le tribunal fit remarquer que les conversations se sont déroulées sur cinq points différents et, que c'est au premier d'entre eux seulement que se rapporte la prétendue déclaration du gouvernement hongrois. Toutefois le tribunal signale qu'en la circonstance, une déclaration aussi conciliante, ne saurait être considérée comme « l'expression d'une volonté désireuse d'arriver à une entente, » ou bien comme une concession faite dans l'espoir d'en obtenir de la partie adverse sur les autres quatre points, et « *qu'en tout cas, une concession faite dans ces conditions ne saurait être opposable à celui qui l'a faite que dans le cas où elle rentrerait, comme partie intégrante, dans une entente intervenue postérieurement et portant sur toute la matière en*

litige ». Or, c'est seulement sur les quatre autres points que les parties ont pu s'entendre, et le compte rendu des négociations ne relève, à l'égard du premier point, qu'un désaccord absolu.

Telles sont, donc, les conditions de recevabilité des travaux préparatoires devant les juridictions internationales, conditions multiples et complexes certes, mais indispensables à leur réception devant celles-ci.

L'application, par le juriste international, des travaux préparatoires, est donc, une opération d'appréciation délicate, qui consiste à tirer, aux fins d'interprétation d'un Traité dont le texte est obscur, les données infiniment nuancées des négociations diplomatiques, et un éclaircissement des ambiguïtés que présente le texte juridique, travail qui l'amène à « distinguer ce qui a été simple intention de ce qui a été acte, ce qui a été velléité de ce qui a été résolution, ce qui a été simple hypothèse formulée de ce qui est devenu mûrement pesé, une véritable décision. » (Plaidoirie de la France, Organisation internationale du Travail, C. P. J. I. C/I/ 155).

CHAPITRE IV

La correspondance diplomatique peut-elle servir les fins de l'interprétation à l'instar des travaux préparatoires ?

Nous avons envisagé au cours du dernier chapitre, les conditions de la qualification des travaux préparatoires proprement dits. Il nous reste, cependant, à aborder une autre question s'y rapportant, qui est celle de savoir, si peut être assimilée aux travaux préparatoires en ce qui concerne l'interprétation des traités, la correspondance diplomatique qui a lieu en dehors des négociations formelles et qui n'est, par conséquent, confiée à aucun procès-verbal de celles-ci, mais qui n'en comporte pas moins un caractère officiel en tant qu'elle émane d'autorités des Etats, parties aux négociations.

En traitant cette question, il convient de bien comprendre que s'y appliquent les mêmes conditions de recevabilités que celles que nous venons d'exposer en ce qui concerne les travaux préparatoires proprement dits, à savoir, la volonté commune, la source certaine, la publicité et le rapprochement du texte aux points de vue de l'époque et de la rédaction.

Ce problème se divise en deux parties distinctes, à savoir, la correspondance diplomatique qui, à l'instar des travaux préparatoires, sert à l'interprétation du texte définitif, et ensuite, celle qui s'assimile au texte au point

de vue juridique. Nous nous efforcerons donc, dans ce chapitre à exposer la correspondance diplomatique qui concourt à la formation du texte définitif, ainsi que la mesure dans laquelle elle peut être admise comme moyen d'interprétation de celui-ci ; et, ensuite, la correspondance diplomatique qui, à raison de son assimilation au texte, peut en constituer une interprétation authentique.

En ce qui concerne la correspondance qui concourt à la formation du texte (indépendamment des travaux préparatoires), il convient de l'envisager sous deux aspects : — la correspondance qui intervient au même moment que les négociations diplomatiques mais qui en est indépendante, et la correspondance qui intervient après la fin des négociations officielles mais avant la signature du traité.

I. La correspondance intervenue lors des négociations

Nous constatons dans l'affaire des *Pêcheries de l'Atlantique du Nord* une réponse affirmative à la question de savoir si la correspondance diplomatique intervenue en dehors des négociations proprement dites peut servir à interpréter le texte définitif. La Cour permanente d'Arbitrage de La Haye a déclaré, notamment, au point VI de sa sentence que la convention du 20 octobre 1818, intervenue entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis relativement aux droits des pêcheurs américains au large des côtes de Terre-Neuve doit s'entendre de façon à permettre à ceux-ci de pêcher dans les baies du « Treaty Coast » parce qu'entr'autres raisons, il ressort de la correspondance diplomatique de l'époque des négociations pour la Convention, que les Etats-Unis avaient ré-

clamé sans contestation de la part de la Grande-Bretagne le maintien, avec quelques petites modifications, des droits à eux accordés par le Traité de 1783. Il importe de faire remarquer à cet égard que cette correspondance s'est échangée entre Lord Bathurst pour la Grande-Bretagne et M. Adams pour les Etats-Unis alors que les négociations elles-mêmes ont été poursuivies par quatre plénipotentiaires représentant les deux Etats (1). Il devient alors évident que la correspondance à laquelle la Cour a eu recours pour interpréter la Convention de 1818, tout en passant à la même époque des négociations n'en fut pas moins complètement indépendante.

Une affaire qui présente un intérêt particulier à cet égard est celle de *Nicolas Alexandros contre Gouvernement turc*, dans laquelle une lettre rédigée communément par les chefs de deux délégations opposées, a servi à interpréter le Traité de Lausanne. La question posée devant le tribunal arbitral mixte turco-grec était celle de savoir si les autorités turques devaient, conformément à ce Traité, restituer un bateau grec qu'elles avaient saisi le 12 septembre 1924. Le Gouvernement turc, pour justifier son refus de restitution s'appuyait sur l'article 140, alinéa 3, qui stipule la restitution des navires turcs saisis par les autorités grecques postérieurement au 30 octobre 1918, et il affirma qu'il en résultait à *contrario* de cette disposition que les navires grecs saisis après cette date n'étaient pas susceptibles d'être resti-

(1) Les autres plénipotentiaires s'appelaient Gallatin, Rush, Robinson et Goulburn. Voir Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts Protocols and Agreements between the United States and other Powers*, 1886-1909, page 631-633 ; et également *Les Pêcheries de l'Atlantique du Nord*, C. P. A., 1910, page 142.

tués. Pour étayer cette affirmation, il fit appel à une lettre en date du 8 juillet 1923, provenant des chefs des délégations grecque et turque et adressée aux présidents de la Conférence de Lausanne.

Le tribunal a approuvé cette interprétation du Traité de Lausanne, ainsi que celle découlant de la lettre rédigée par les chefs des délégations grecque et turque, mais il a pourtant condamné le Gouvernement turc à restituer le bateau conformément à l'article 65 du Traité concernant la restitution des biens, le bateau litigieux ne pouvant être considéré comme une navire aux termes de l'article 140, alinéa 3 (1).

La valeur interprétative de cette lettre par rapport à la Grèce et à la Turquie ne fait pas de doute puisqu'elle constate la volonté commune des deux parties contractantes intéressées, encore qu'elles soient, pour ainsi dire, parties adverses.

Il nous reste encore une question à résoudre en ce qui concerne la correspondance diplomatique intervenue lors des travaux préparatoires, à savoir en cas de conflit entre deux échanges de lettres ou de notes, lequel des deux doit l'emporter ? Ici, la réponse doit se formuler de la même façon que pour l'interprétation par les traités antérieurs et par les travaux préparatoires, à savoir, le plus récent des deux échanges doit prévaloir.

Cette question se posait dans l'affaire *Stephen de Backsak contre Etat tchécoslovaque*, jugée par le tribunal arbitral mixte, hungaro-tchécoslovaque. L'Etat tchécoslovaque invoquait des lettres échangées les 8 et 13 août 1919, entre M. Benès et le Secrétaire Général de

(1) T. A. M. VIII, 400, 402.

la Conférence de la Paix (Traité de Trianon) afin d'établir la thèse suivant laquelle le tribunal n'aurait pas la compétence pour trancher la question de la compatibilité des mesures de réforme agraire prises par l'Etat tchécoslovaque, avec les obligations acceptées par lui à l'article 250 du Traité de Trianon.

Le Tribunal, après avoir examiné une note émanant du Gouvernement hongrois se trouvant dans le compte rendu des travaux préparatoires du Traité de Trianon en date du 19 février 1920, ainsi que la réponse faite par les Principales Puissances alliées, déclarait que les lettres invoquées par la Tchécoslovaquie ne sauraient prévaloir contre les notes échangées six et neuf mois après (les 19 février et le 6 mai 1920) entre le chef de la délégation hongroise et le président de la Conférence (1).

II. La correspondance intervenue après la clôture des négociations, mais avant la signature du traité

Peu nombreux sont, cependant, les cas où la correspondance diplomatique survient lors des négociations officielles du traité. La raison en est évidente, et tient, bien entendu, à ce que dans la plupart des cas la correspondance elle-même est tout-à-fait inutile, les divers gouvernements se contentant de faire connaître leurs points de vue par l'entremise de leurs plénipotentiaires chargés des négociations diplomatiques. Toutefois, un cas tout-à-fait exceptionnel à cet égard est celui du Pacte Briand-Kellog qui n'avait été précédé d'aucune conférence ou d'aucune réunion diplomatiques, encore qu'il s'agît d'un pacte multilatéral. Suivant le désir du Secrétaire d'Etat

(1) T. A. M. IX, 410, 417.

américain, toutes les négociations ont été poursuivies par voie de correspondance, la seule réunion étant celle du 27 août 1928 tenue dans le Salon de l'Horloge, pour procéder à la signature. Cette correspondance diplomatique constitue alors, la seule source des travaux préparatoires de ce traité (1).

Plus nombreux sont, au contraire, les cas de recours à la correspondance diplomatique intervenue entre la fin des négociations officielles et la signature du traité. Le cas s'est, notamment, présenté lors de la conclusion des Traités de Paix de 1919-1923 et a donné lieu à bon nombre d'explications officielles écrites lors de la signature desdits traités. Les Puissances centrales n'ayant pas, pour ainsi dire, participé aux négociations proprement dites, les Puissances alliées se sont vues obligées de leur exposer par lettres des explications et des réponses relatives aux questions les plus épineuses soulevées par l'œuvre qu'elles venaient d'achever et de leur soumettre.

Cela explique comment la fameuse réponse des Principales Puissances alliées et associées en date du 16 juin 1919, aux observations de la délégation allemande ait pu revêtir une valeur interprétative authentique quoi qu'en tant que déclaration unilatérale, cette lettre ne s'inspirât pas de la volonté commune de toutes les parties contractantes, condition indispensable, ainsi que nous venons de le constater, à toute interprétation historique (2).

Nous relevons à cet égard et par voie d'exemple, deux décisions des tribunaux arbitraux mixtes où la question

(1) Miller D. H., *The Peace Pact of Paris*, New-York Londres, 1928, p. 91.

(2) Voir page 125 et suiv.

s'est posée d'une façon particulièrement nette. Dans l'affaire *Office de vérification et de compensation pour l'Alsace-Lorraine contre le Reichsausgleichsamt de Berlin* portée devant le tribunal arbitral mixte franco-allemand, il s'est agi de déterminer la date à partir de laquelle doivent être considérées comme suspendues en fait et en droit les relations économiques (les dettes) entre l'Alsace-Lorraine et le Reich allemand. Le tribunal a affirmé que cette suspension ne s'est effectuée que lors de l'occupation et de l'armistice et non auparavant, et pour démontrer l'exactitude de cette affirmation il relève l'échange de lettres entre la délégation allemande et les Puissances alliées et associées, lettres dont il reproduit textuellement les passages essentiels. La délégation allemande s'inquiétant des conséquences d'une « cession antidatée » desdits territoires, les Puissances alliées et associées l'ont assurée par la lettre du 16 juin 1919, que la cession ne saurait avoir effet rétroactif au delà de l'occupation et de l'armistice. Le tribunal a considéré que cette lettre comportait une très haute valeur quant à l'interprétation du Traité de Versailles et qu'en effet, elle constituait une interprétation authentique, car il déclare « Que cette réponse ne peut laisser aucune ambiguïté sur la date à laquelle le Traité considère comme suspendues, en fait et en droit, lesdites relations économiques » (1).

Une autre affaire non dépourvue d'intérêt à cet égard par le fait même qu'elle constitue une sentence à laquelle a pris part un juge anglais, que l'on ne saurait alors par avance présumer favorable à un tel recours,

(1) T. A. M. I, 482, 483.

est celle de *Motor Petrol Association LTD. V the German Government and Isaac Moser*. La question était de savoir si un contrat conclu entre les parties litigantes a été invalidé suivant l'article 300, alinéa d du Traité de Versailles, « soit en raison du fait qu'une des parties n'en a pas exécuté une clause, soit en raison de l'exercice d'un droit stipulé au contrat ». Le tribunal avoue que cette clause de l'article, ne comporte pas une signification très claire et pour en élucider le sens il invoque la lettre du 16 juin 1919, adressée à la délégation allemande. Il conclut conformément à l'interprétation qui en ressort, que le contrat n'a pas été invalidé en raison des faits stipulés à l'article 300, alinéa d (1).

La correspondance diplomatique intervenue avant la signature du Traité de Versailles a été également invoquée en ce qui concerne la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes à l'égard des litiges relatifs à l'application des traités et par rapport aux tribunaux internes (2) ; et en ce qui concerne la liquidation des institutions scientifiques et scolaires allemandes sur territoire polonais (3). La lettre du 16 juin 1919, émanant des Principales Puissances alliées et associées fut invoquée par la Cour permanente de Justice internationale à l'appui de son interprétation du Traité de Versailles en faveur de l'internationalisation de l'Oder (4).

(1) T. A. M. VI, page 690. Il est à remarquer que cette sentence est rédigée en anglais, ce qui fait ressortir l'importance de l'influence anglaise sur cette décision.

(2) T. A. M. franco-allemand I, 22, 25, *Société Vinicole de Champagne c. Sieurs H. et W. de Mumm et Veuve de Mumm*.

(3) T. A. M. germano-polonais VI, 985, 987. *Mission Evangélique allemande c. Etat polonais*.

(4) C. P. J. I. A/23/29. *Affaire de la Commission internationale de l'Oder*.

La correspondance diplomatique indépendante des négociations aurait dû jouer au cours de l'affaire des *optants hongrois* un rôle de toute première importance. Cette affaire portait à deux points différents sur cette question.

D'abord, pour trancher la question de la compétence des tribunaux arbitraux mixtes en matière de l'application des clauses du Traité de Trianon relatives à la sauvegarde de la propriété des ressortissants de l'Etat démembré en territoires transférés le juriste français saisi de l'affaire, le professeur de La Pradelle, eut recours à la réponse des Puissances alliées aux questions de la cédégation hongroise, et d'où il ressort que celles-ci « n'ont pas d'objection contre le recours au tribunal arbitral mixte » (1).

Quant à la question de savoir si sur les territoires transférés les ressortissants pouvaient conserver leurs biens en nature, la même autorité invoqua l'interprétation suivante de l'article 250 du Traité de Saint-Germain qu'en ont faite les Principales Puissances alliées. « Les biens des ressortissants autrichiens dans les territoires cédés aux Puissances alliées, seront rendus à leurs propriétaires ; ces biens seront libres de toute mesure de liquidation ou de transfert prise depuis l'armistice, et une exemption semblable de toute mesure de saisie ou de liquidation leur est garantie pour l'avenir » (2). Il y a lieu de rappeler ici les observations que nous avons faites au cours du chapitre consacré à l'interprétation

(1) Opinion de A. de La Pradelle ; *La Réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la Justice internationale et le Conseil de la S. D. N. T. I*, p. 41.

(2) *Ibid.*, p. 58.

par analogie avec des traités antérieurs (Chapitre I, Partie II). Etant donnée l'analogie complète existant entre le Traité de Saint-Germain et le Traité de Trianon, l'interprétation de celui-ci par la correspondance diplomatique du Traité de Saint-Germain est parfaitement admissible. Malheureusement, dans son arrêt de compétence, le tribunal arbitral mixte ne s'est pas vu obligé de se prononcer à cet égard (1).

Le même problème a été posé dans une affaire semblable à plusieurs points de vue *Hangya Produktions Verwertungs und Konsumgenossenschaft contre Etat Tchèqueoslovaque*, intervenue entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie et concernant non des optants, mais une Société dont les biens se trouvant sur territoire tchécoslovaque avaient été séquestrés par les autorités de ce pays. C'est alors, de l'article 256 du Traité de Trianon qu'il s'est agi. A la différence de l'article 250 qui prévoit la compétence des tribunaux arbitraux mixtes pour les questions de liquidation, l'article 256 stipule simplement que des conventions particulières régleront la liquidation des biens des « collectivités ou personnes morales publiques ». Le défendeur avait contesté la compétence du tribunal arbitral mixte tchéco-hongrois, affirmant que la Société dont il s'est agi, devait être considérée plutôt comme une collectivité aux termes de l'article 256 qui ne prévoit pas la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes. Le tribunal pour rejeter cet argument, releva la réponse des Puissances alliées aux remarques de la délégation hongroise sur les conditions de paix et d'après laquelle ces Etats considéraient comme inutile

(1) *André Bartha c. Etat roumain*, cité comme affaire type dans *La Réforme agraire* etc. T. page 7, 1927.

l'insertion de dispositions nouvelles concernant la répartition de biens appartenant aux collectivités, parce que celles-ci jouissaient de la garantie à eux accordée par les articles 249 et 250. « Il faut », dit le tribunal, « souligner cette dernière phrase, que *le Tribunal doit considérer comme interprétant authentiquement les dispositions du Traité soumises à l'examen et le Tribunal ne saurait se soustraire aux conséquences de cette interprétation* » (1). C'est affirmer de la façon la plus nette, l'importance interprétative authentique de la correspondance diplomatique qui précède la signature du traité.

Nous pouvons dès lors, formuler la réponse à la question que nous nous sommes posée en ce qui concerne la valeur interprétative relative de la correspondance diplomatique. Il semble qu'il y ait une distinction à faire suivant que la correspondance intervient en même temps que les travaux préparatoires ou qu'elle s'intercale entre la clôture des négociations et la signature du traité. Dans le premier cas, il n'y a pas de raison pour ne pas invoquer la correspondance au même titre et sous les mêmes conditions que les travaux préparatoires, auxquels elle est à assimiler.

Si, au contraire, la correspondance diplomatique s'intercale entre la clôture des négociations et la signature du traité, il y a lieu de lui attribuer une importance toute particulière, elle peut comporter alors, une inter-

(1) L'expression « interprétant authentiquement » peut soulever des doutes puisque cette lettre n'émane que d'un groupe des Etats parties contractantes du Traité de Trianon. Cependant, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, il convient de se rappeler que les seuls auteurs véritables de ce traité ont été les Puissances alliées et associées et que par conséquent, leur interprétation peut comporter une valeur authentique. *T. A. M.* VII, 887, 891-2.

prétation authentique formelle, ainsi que nous venons de le constater, et comme telle, doit l'emporter sur les travaux préparatoires qui ne comportent qu'une interprétation authentique, implicite ou déduite.

Pour exposer la raison de cette prééminence de la correspondance diplomatique dans l'hypothèse qui nous occupe ici, nous sommes obligés d'ouvrir une parenthèse et de renvoyer le lecteur aux remarques relatives à la volonté comme objet de l'interprétation, problème auquel nous avons consacré le premier chapitre de cette étude. D'après l'hypothèse et la prémisse fondamentales de l'interprétation historique, la volonté des auteurs du traité fait l'objet principal de toute interprétation et pour la dégager il est permis de puiser à deux sources, — le texte et les travaux préparatoires. Aussi, lorsque nous disons que le juge international interprète un texte juridique au moyen des travaux préparatoires, employons-nous une expression qui est inexacte. A vrai dire, le juge n'interprète que *la volonté des auteurs du texte*, qui n'est pas du tout la même chose. Il interprète le texte seulement indirectement, c'est-à-dire, en interprétant la volonté de ses auteurs. Cette méthode se fonde, bien entendu, sur une hypothèse que rejette l'école doctrinale d'interprétation, à savoir que la volonté ait, ainsi, une existence autonome et que l'on puisse l'interpréter et en arriver par là à une interprétation du texte. .

Quelle est donc, à la lumière de ces remarques, la situation à l'égard de la correspondance diplomatique ? S'il s'agit de la correspondance intervenue en même temps que les travaux préparatoires, il n'y a pas lieu de faire la distinction entre les deux. Ils révèlent tous deux la volonté des auteurs du traité, c'est ce que nous venons

d'appeler l'interprétation authentique, implicite ou déduite.

Lorsqu'il s'agit, au contraire, de la correspondance intervenue *après* la clôture des négociations, nous nous trouvons en face d'une situation toute différente. L'interprétation qui se base sur cette correspondance ne se borne plus à dégager la volonté subjective des auteurs, chose abstraite que rejette l'interprétation doctrinale, mais la volonté objective pour ainsi dire, des auteurs, leur volonté par rapport au texte qu'ils venaient de créer. C'est là, l'interprétation authentique *directe* dans le sens de la règle du droit romain *cuius condere eiusdem est interpretari*, qui l'emporte sur celle se dégageant des travaux préparatoires. Le juge international se trouve alors, en présence d'une interprétation à laquelle il ne saurait en aucun cas se soustraire. Telle est la conclusion qui se dégage de la jurisprudence en cette matière.

III. La correspondance assimilée au texte

Nous pouvons maintenant aborder le second aspect de notre problème, à savoir, l'interprétation au moyen de la correspondance diplomatique assimilée au texte. Ayant constaté que les juridictions internationales ont eu, à plusieurs reprises, recours à la correspondance diplomatique intervenue au moment des travaux préparatoires ou après la clôture des négociations mais avant la signature du traité, il s'ensuit que les juridictions internationales peuvent d'autant plus logiquement avoir recours à la correspondance qui est assimilée au texte. Ce problème se pose également de deux façons différentes, d'abord l'assimilation formelle et textuelle de la correspondance, et ensuite, l'assimilation implicite,

a) Assimilation formelle

Un exemple de l'assimilation formelle de la correspondance diplomatique est l'article 435 du Traité de Versailles auquel la note du Conseil fédéral suisse en date du 5 mai 1919, et celle du Gouvernement français en date du 18 mai 1919, se trouvent annexées. Nous rappelons à cet égard que cet article, ainsi que les deux notes, concernent la question de l'abrogation des dispositions des traités antérieurs portant sur la zone franche. Il y a lieu, cependant, de faire remarquer que c'est là, un cas tout-à-fait insolite, car la note de la Suisse est annexée à un traité dont elle n'est pas signataire. Il s'ensuit que la question de sa valeur juridique par rapport à l'article 435 lui-même, posée devant la Cour permanente de Justice internationale (1), a donné lieu à des problèmes difficiles d'interprétation. La Cour a fini par reconnaître (2) que ces annexes n'ont pas une valeur interprétative. Le raisonnement est le suivant. N'étant pas signataire du Traité de Versailles, la Suisse ne saurait être tenue par les dispositions de l'article 435 que dans la mesure où elle les a acceptées dans sa note du 5 mai 1919. Il en résulte que par rapport à la Suisse, cette note prime l'article 435, et la Cour déclare notamment que même si l'article 435 pouvait, à la rigueur, prévoir l'abrogation du régime existant, il ne saurait avoir cet effet à l'égard de la France et de la Suisse que « si le consentement de la Suisse n'était point nécessaire pour cette abrogation ».

Il est, d'autre part, de toute évidence que si la note

(1) *Affaire des Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, C. P. J. I., A-22.

(2) *Ibid.*, page 17 et suiv.

française pouvait servir à interpréter l'article 435 par rapport à la France qui est signataire du Traité de Versailles, elle ne saurait, à raison de son caractère unilatéral, s'imposer à la Suisse. La Cour déclare « qu'en effet, pour ce qui est de cette dernière note, la Cour... ne saurait lui reconnaître une valeur interprétative, vu notamment, le fait qu'elle ne saurait en aucun cas affecter les modalités de l'acquiescement du Conseil fédéral à l'article dont il s'agit, acquiescement qui constitue un acte unilatéral de la Suisse » (1). La Cour refuse donc, à ces deux notes, une valeur interprétative par rapport à l'article 435.

Il est, pourtant, à prévoir, que si la Suisse avait été signataire du Traité de Versailles, la décision aurait été prononcée en faveur de la France, puisque la Cour aurait eu, alors, toute liberté d'interpréter l'article 435 au moyen des notes française et suisse.

b) Assimilation implicite

Il nous reste, enfin, à envisager l'hypothèse où l'assimilation au texte est *implicitement* admise. Autant que la valeur interprétative d'une lettre formellement assimilée au texte est évidente, autant est douteuse la valeur d'une lettre ou d'une déclaration implicitement assimilées, car tout dépend de la façon dont l'assimilation s'est faite. Il y a, à cet égard, une condition préalable indispensable, c'est que la publication de cette lettre ou de cette correspondance soit intervenue et ce, sans soulever des protestations ou des réserves de la part des autres parties contractantes.

Le porte-parole du Gouvernement français a démon-

(1) C. P. J. I. A/22/18.

tré cette vérité d'une façon lapidaire au cours de sa plaidoirie dans l'affaire *Les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*. L'agent britannique avait affirmé que conformément à l'article 9 de l'accord du 1 novembre 1911, son Gouvernement avait le droit de maintenir ses tribunaux consulaires au Maroc tant que les Puissances intéressées ne se seraient pas entendues pour les remplacer d'un régime nouveau. L'agent du Gouvernement français répondit, alors, en invoquant une lettre de Kiderlin-Waechter à Jules Cambon écrite le jour même de la signature de l'accord et par laquelle l'Allemagne agréa la fermeture des tribunaux consulaires. Ainsi qu'il était à prévoir, l'agent britannique s'oppose à cette interprétation historique au moyen d'une lettre écrite lors de la signature de l'accord, et il affirme qu'elle ne saurait s'imposer à la Grande-Bretagne puisqu'elle ne concernait que les rapports entre la France et l'Allemagne. Il y a lieu, pourtant, d'approuver la position adoptée par la France dans cette affaire. La lettre de Kiderlin-Waechter comportait, certes, une valeur interprétative par rapport à la France et à l'Allemagne puisqu'elle constate l'unité de vues des deux Gouvernements sur le point en litige et s'inspire alors, d'une volonté commune. La preuve en est que le Gouvernement français a ainsi cité à l'appui de son interprétation de l'accord, une lettre émanant du Ministère des Affaires étrangères allemand. Cependant, si elle s'impose à la France et à l'Allemagne, elle n'en a pas moins une valeur interprétative par rapport à la Grande-Bretagne. Ici, il convient de rappeler les remarques émises ci-dessus relativement à la publicité des travaux préparatoires en ce qui concerne l'accession des Etats. Dans la présente affaire la Grande-

Bretagne est, par accession, devenue partie contractante à l'accord du 4 novembre 1911. Or, puisque cette lettre avait été portée à sa connaissance lors de son accession, la France, de sa part, avait parfaitement raison en affirmant que dès lors, en accédant à la Convention du 4 novembre 1911, la Grande-Bretagne avait, par cela même, accédé à la lettre interprétative *qui s'assimilait ainsi implicitement au texte*. L'agent du Gouvernement français déclarait notamment : « Dès lors, quand l'adhésion est venue de la part des Puissances étrangères à l'accord du 4 novembre 1911, elle ne portait pas seulement sur les 15 articles de cet accord, mais aussi sur la lettre explicative qui y avait été annexée en vue d'en préciser la portée » (1). Malheureusement, la Cour n'a pas pu prendre partie dans cette affaire puisqu'il ne s'agissait que de la question de compétence. Elle s'est contentée de constater une différence d'opinions sur un point de droit international relevant de sa propre compétence.

c) La prétendue assimilation

En ce qui concerne la prétendue assimilation au texte nous relevons l'affaire des « Navires séquestrés » entre la Norvège et les Etats-Unis, portée devant la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye en 1922. Le président du tribunal demanda aux parties litigantes au cours des plaidoiries si l'accord conclu lors des négociations pour le compromis du 30 juin 1921, était relatif à la question de la violation des traités entre les contractants. L'agent américain soutint une réponse affirmative en déclarant que le compromis n'aurait pas abouti si la Norvège

(1) C. P. J. I. C/II/185.

n'avait pas accepté la proposition américaine tendant à exclure toute question de violation de traités, de telle sorte que les Etats-Unis considérèrent que l'accord fit partie intégrante du compromis et qu'il s'imposa d'emblée tant aux parties litigantes qu'au tribunal (1).

Convient-il d'accepter la thèse américaine de l'assimilation au texte ? Il y avait, certes, un accord de volontés entre les deux parties, et nous ne voyons pas de raisons qui s'opposent à ce que lui soit attribuée une valeur interprétative, mais il ne faut pas, par contre, en conclure que cet accord fasse partie intégrante du texte, car, suivant cette thèse tous les travaux préparatoires doivent alors, être assimilés au texte dès qu'ils s'inspirent d'une volonté commune, (condition préalable de tout recours à ceux-ci aux fins de l'interprétation du texte).

Il est de toute évidence qu'un juge international ne saurait assigner un tel rôle aux travaux préparatoires. Ils peuvent servir à interpréter le texte qui en est sorti, mais affirmer qu'ils font partie intégrante du texte est faire abstraction de toutes les modifications qui peuvent intervenir avant la signature du traité. Par ailleurs, il importe même, de qualifier cette affirmation. Ainsi que nous l'avons démontré, les travaux préparatoires n'interprètent pas, à proprement parler, le texte, mais plutôt la volonté des auteurs du texte, de sorte qu'ils servent à interpréter seulement *indirectement* celui-ci. Il n'y a, alors, aucun motif pour affirmer qu'en raison de leur valeur interprétative *indirecte* ils doivent d'emblée être considérés comme faisant partie intégrante du texte.

Il faut en conclure que les déclarations et la corres-

(1) *Cour permanente d'Arbitrage de La Haye*, 1922, pp. 53, 54.

pondance diplomatique, intervenues *lors des travaux préparatoires (lors des négociations)* ne sauraient s'identifier au texte qu'en cas d'assimilation *formelle*, ainsi qu'il en était à l'égard des notes française et suisse annexées à l'article 435 du Traité de Versailles. L'assimilation *implicite* n'est donc possible, comme nous le démontre l'affaire des *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, que pour la correspondance et les déclarations survenues *après la clôture des négociations* et exprimant la volonté commune des parties contractantes.

CHAPITRE V

Mesure dans laquelle les travaux préparatoires sont admis dans l'interprétation des traités

I. Il n'y a pas de présomption en faveur de ce recours

Ayant ainsi dégagé les conditions de recevabilité des travaux préparatoires devant les juridictions internationales, nous en arrivons, enfin, à déterminer la mesure dans laquelle ils sont admis comme moyen de l'interprétation devant celles-ci.

Il semble bien que le recours aux travaux préparatoires soit admissible, mais il n'y a pas une présomption en faveur de ce recours dans l'état actuel de la jurisprudence (1) puisqu'il existe à côté de cette méthode d'interprétation celle que les juridictions internationales croient devoir appliquer en premier lieu, à savoir, l'interprétation doctrinale. Nous nous efforcerons de démontrer au cours du dernier chapitre (VI) que cette règle n'est pas logiquement défendable, que tout au contraire, la présomption doit se poser en faveur du recours aux travaux préparatoires aux fins de l'interprétation, et enfin, que cette nouvelle théorie commence déjà à s'amorcer dans la jurisprudence internationale, et à l'insu même des tribunaux internationaux. Quoi qu'il en

(1) Ehrlich : *L'Interprétation des Traités*, op. cit., 125.

soit, nous n'avons pu relever de la jurisprudence actuelle qu'une seule décision qui puisse s'entendre en faveur de la présomption du recours aux travaux préparatoires : *Schreiber et Cie contre Etat tchèque*. Il s'agissait d'une demande en indemnité basée sur l'article 250 du Traité de Trianon formulée par une Société sise en Hongrie. Le tribunal estima que cet article ne visait que les personnes et les sociétés situées sur les territoires transférés et non sur ceux qui sont restés hongrois.

Toutefois, le tribunal déclare — et c'est le point qui nous intéresse plus particulièrement ici — qu'il ne résulte de l'examen des textes qu'une « certaine présomption » en faveur de la distinction entre les territoires transférés et ceux qui sont restés hongrois, de sorte qu'il se voit obligé de rechercher, en dehors du texte, des éléments susceptibles de fournir une interprétation de celui-ci. Le tribunal arbitral dit en effet : — « Cette considération ne suffirait cependant peut-être pas, à elle seule, à entraîner la conviction du tribunal et il est nécessaire de chercher encore ailleurs les éléments d'une interprétation certaine » (1). Nous pouvons donc, en conclure que le tribunal concevait une présomption en faveur de l'emploi des travaux préparatoires dans la recherche d'une interprétation du texte. Cette sentence constitue donc, un exemple très net de l'usage des travaux préparatoires comme moyen d'interprétation des traités.

Il y a plus. Cette sentence applique non seulement en dernier ressort, les travaux préparatoires, mais ceux-ci se rapportent non pas au Traité de Trianon dont il s'agit d'interpréter l'article 250, mais bien au Traité de

(1) *T. A. M.*, VII, 897, 900.

Saint-Germain qui sur plusieurs points ressemble à celui-ci. Question que nous avons déjà envisagée.

Dans l'affaire « *Traitement des nationaux polonais à Dantzig* » examinée ci-après, la Cour Permanente de Justice internationale s'en est rapportée directement aux travaux préparatoires de la Convention dantzigopolonaise du 9 novembre 1920, sans examen préalable du texte de celle-ci parce que, disait-elle, il n'était pas « absolument clair », motif par lequel la Cour justifie son refus d'envisager le texte en premier lieu.

II. Si le texte est clair

il ne faut pas avoir recours aux travaux préparatoires »

Une règle domine toute la matière des travaux préparatoires devant les juridictions internationales, règle admise tant par les juristes de l'école historique que par ceux qui s'en tiennent à une interprétation grammaticale, à savoir, *si le texte est clair, il ne faut pas recourir aux travaux préparatoires* (1) ou, pour emprunter

(1) « Quand les dispositions sont nettes, claires, précises, d'une application sûre et sans difficulté, il n'y a lieu à aucune interprétation, à aucun commentaire ». Vattel, *Op. cit.*, L. II, section 300. — « Si le sens est évident, et si la conclusion n'est pas absurde, on n'a pas le droit de chercher en dehors de lui ou au-dessous de lui, ni de le changer ni encore d'y ajouter par une conjecture ». Phillimore, *op. cit.* LXX, — « Il est établi que lorsque les termes sont nets et précis, aucune preuve d'une intention contraire n'est admissible ». Fenwick, C. G. *International Law*, Londres, 1924, page 352 ; — « ...lorsque la teneur d'une disposition du traité ainsi que l'intention se dégagent du texte définitif auquel sont jointes leurs signatures, il n'est permis de faire aucun recours aux discussions préliminaires pour y contredire ou le modifier ». *Plaidoirie de Sir Douglas Hogg*, Avis numéro 10 de la Cour permanente de Justice internationale, C/ 10/ 22. — Voir Brierly, J. L. *The Law of Nations*, Oxford, 1928, page 168. — « On doit dans les conventions entre nations plutôt rechercher quelle a été la com-

à Vattel « Il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation » (1). Cette règle qui fait passer l'interprétation doctrinale avant les autres moyens d'interprétation se base sur la présomption, déjà envisagée, que le texte du Traité incorpore la volonté complète des parties contractantes et « pour que l'on puisse s'en écarter, il faut qu'il soit nettement et incontestablement établi que les parties contractantes ont voulu dire autre chose que ce qu'ils (*sic.*) ont dit » (2).

Nous ne saurions citer un exemple plus frappant de l'unanimité avec laquelle les juristes internationaux accueillent cette règle, que la plaidoirie du porte-parole de la France dans l'affaire de l'*Organisation internationale du Travail*, tranchée par l'avis numéro 2 de la Cour permanente de Justice internationale. L'agent du Gouvernement français s'est refusé à faire appel aux travaux préparatoires du Traité de Versailles parce que le texte de celui-ci était clair, encore que son Gouvernement vienne en tête des défenseurs de la méthode his-

mune intention des parties contractantes, que de s'arrêter au sens littéral des termes... Mais cette règle doit être modifiée par cette autre règle : — Il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation ». Dalloz, *Répertoire*, 42, I, 556, « Attendu... qu'il est universellement admis que, quand une loi est claire, il ne faut pas en éluder la lettre sous prétexte d'en pénétrer l'esprit ». *Tribunal Civil de Bruxelles, La Belgique Judiciaire*, 84-85, 1926-1927, 22 juin 1926.

« Dato che il patto siã chiaro, espresso e non ambiguo, la forza del medesimo non potrebbe essere disconosciuta dalla parte obbligata, fondandosi sulle parole dette dal negoziatore e sulle sue intenzioni in armonica con le istruzioni segrete a lui date ». Fiore, *op. cit.*, section 814. Mozo D. S. *Derecho de Gentes*, Madrid, 1898, page 31.

(1) Vattel, *op. cit.* LII, Ch. XVII, section 263.

(2) *Banque d'Orient c. Gouvernement turc*, T. A. M. turco-grec, 9 février 1928, VII, 967, 970.

torique d'interprétation par les travaux préparatoires. Il dit en effet : « Il ne saurait entrer dans la pensée du Gouvernement de la République, de dénier aux travaux préparatoires d'un texte, loi, ou traité, toute valeur d'information. Mais il ne pense pas qu'en présence d'un texte aussi clair, aussi précis que celui dont le sens vient d'être fixé, aucun appel à d'autres ressources, fussent-elles claires, concordantes et précises, soit ici permis » (1).

La position qu'a prise l'agent du Gouvernement français est celle dont s'inspire la jurisprudence internationale que nous examinerons ici afin d'en dégager les corollaires les plus importants.

La Cour permanente de Justice internationale, qui trop souvent se montre très peu empressée de statuer sur la valeur des travaux préparatoires, s'est exprimée à cet égard d'une façon très précise et à plusieurs reprises.

Dans l'affaire du « *Lotus* » le gouvernement français avait soutenu la thèse suivant laquelle les travaux préparatoires de la Convention de Lausanne démontrent que les Puissances Alliées « entendaient le droit international comme excluant, ... la compétence pénal d'un Etat pour les crimes commis par des étrangers hors de son territoire », par le fait même qu'une proposition turque portant sur une extension de la compétence pénale turque à des crimes commis hors de la Turquie, avait été écartée. La Cour repoussa cette argumentation en observant : — « ce qu'elle a dit dans certains de ses arrêts et avis précédents savoir, qu'il n'y a pas lieu de tenir

(1) *C. P. J. I. C/ I/ 187.*

compte des travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair » (1).

La Cour dans son arrêt portant sur l'*Interprétation du Statut de Memel*, décide après un examen de celui-ci que la procédure devant le Conseil de la Société des Nations n'est pas une condition préalable à celle qui aurait lieu devant la Cour elle-même. Elle rejette donc l'argument exposé en sens contraire par l'agent lithuanien et tiré de l'histoire des négociations du Traité de Versailles, d'abord pour la raison que « selon sa jurisprudence constante, les travaux préparatoires ne sauraient être invoqués pour interpréter un texte qui est, en lui-même suffisamment clair » ; et ensuite, parce que, même un examen de ces travaux préparatoires n'apporte rien qui puisse contredire les conclusions tirées du texte lui-même (2).

Nous rappelons enfin à ce propos des avis que nous avons déjà analysés relatifs à Mossoul (n° 14 (3) et au *Travail de nuit des femmes* (4).

Telle est, également, la jurisprudence des tribunaux arbitraux mixtes. Ainsi dans une affaire *Ascherberg Hopwood et Crew LTD. contre Hugo Quaritch A. H. Quaritch contre Moser Ascherberg Hopwood et Crew LTD.*, tranchée par le tribunal arbitral mixte anglo-allemand, en réponse à une demande en restitution d'une somme

(1) C. P. J. I. A/ X/ 16.

(2) C. P. J. I. A/B-47/ 249.

(3) C. P. J. I. B/ XIV/ 28 : — « La Cour maintient le principe qu'elle a appliqué dans ses décisions antérieures, savoir qu'afin d'interpréter un texte suffisamment clair en lui-même, il n'y a pas lieu de tenir compte des protocoles d'une conférence qui a élaboré une convention ».

(4) C. P. J. I. A/B-50, page 278.

de 600 livres payées à l'avance par le requérant au débiteur, à titre de droits d'auteur pour une pièce théâtrale qui n'avait jamais été présentée, le débiteur institua une demande reconventionnelle réclamant le paiement des droits d'auteur accrus, pendant la guerre, en vertu d'un contrat de licence passé en 1911. Le défendeur a basé sa demande sur le fait que l'article 299 du Traité de Versailles prévoit le paiement des dettes et autres obligations résultant de l'exécution des contrats annulés après la déclaration de la Guerre, en suite, parce que de la correspondance entre le Gouvernement allemand et les Principales Puissances alliées et associées avant la signature du Traité de Versailles, il ressort que les Hautes Parties Contractantes ont reconnu une connexité entre les dispositions de l'article 299 et celles de l'article 310 qui stipulent la résiliation toute simple des contrats de licences, de sorte que le paiement des droits accrus pendant la Guerre s'impose en raison de l'article 299.

Le Tribunal dans sa réponse à cette argumentation déclare qu'un tel usage de la correspondance entre les Hautes Parties Contractantes ne saurait être admis, dans le cas dont il s'agit, parce que le texte de l'article 310 est parfaitement clair et n'admet aucune équivoque (1).

Dans l'affaire *Ladislaus Chira fils contre Etat tchécoslovaque*, l'agent du Gouvernement tchécoslovaque fit valoir que la réponse des Principales Puissances alliées et associées adressée à la délégation hongroise, avant la signature du Traité de Trianon, était de nature à détourner le sens de l'article 63 de ce Traité qui assure le droit d'option à « toute personne âgée de 18 ans qui

(1) T. A. M. V, 332, 336.

perdrait la nationalité hongroise en vertu de l'article 61 ». Le Tribunal repousse cet argument en observant que cette réponse des Principales Puissances alliées et associées ne saurait « détourner le sens d'une formule qui, quoique compliquée, n'en est pas moins précise et sans ambiguïté dans son application » (1).

Nous signalons à cet égard une sentence du Tribunal arbitral mixte turco-roumain déjà examinée : *La Banque d'Orient contre Gouvernement turc*. Nous rappelons à ce propos qu'il s'agissait de savoir si l'article 65 du Traité de Lausanne visait la restitution de titres, valeurs, et coupons saisis par les autorités turques. Le défendeur soutint la négative, en affirmant que l'expression « y compris les espèces, titres et valeurs » faisant partie de l'avant-projet du Traité, avait été écartée de la rédaction définitive. Le Tribunal en rejetant cet appel aux travaux préparatoires fit remarquer que « ce n'est qu'au cas où le texte est obscur, douteux ou en contradiction avec les principes par ailleurs admis par le législateur que le juge doit, hors le texte, rechercher le véritable sens de la loi... » et que les travaux préparatoires ne fournissent aucune preuve de l'intention des Hautes Parties Contractantes d'exclure ces objets de l'application de l'article 65 (2).

Nous avons jusqu'ici relevé des cas de la jurisprudence où cette règle interdisant l'appel aux travaux préparatoires en présence d'un texte clair et non-équivoque, a été invoquée avec le but précis d'empêcher tout recours à ceux-ci. Nous voulons maintenant, rapporter

(1) T. A. M. IX, 420, 423.

(2) T. A. M. VII, 967, 969 ; Voir aussi *Ministère de la Guerre de Roumanie c. Gouvernement turc*, T. A. M. turco-roumain, VII, 995.

une décision intervenue en sens opposé, c'est-à-dire, avec l'objet de justifier leur usage aux fins de l'interprétation dans le cas, notamment, où le texte n'est pas clair : l'avis de la Cour Permanente de Justice internationale dans l'affaire *Traitement des Nationaux Polonais à Dantzig*. C'est *incontestablement* dans cette espèce que la Cour se montre le plus favorable à l'emploi des travaux préparatoires pour les raisons que voici : — Il s'agissait d'une interprétation de l'article 33 de la Convention dantzigopolonaise du 9 novembre 1920. Non seulement la Cour a-t-elle relevé d'une façon très détaillée les travaux préparatoires de celle-ci (C. P. J. I., A/B 44/ pages 33-38 et surtout à la page 35) mais — ce qui est de beaucoup le plus important — elle s'y est rapportée *sans aucun examen préalable du texte*, (ce qui attire les vives critiques du juge anglais, dans son opinion dissidente, page 56 (1) parce que le texte n'est pas « *absolument clair* ». C'est là une distinction pour le moins très évidente, sinon inutile parce que si le texte était « *absolument clair* » il ne se prêterait à aucun litige entre les Parties, toutefois elle a pour résultat d'ouvrir larges les portes à l'interprétation par les travaux préparatoires parce que désormais il n'est plus possible de s'y opposer en invoquant le fait que le texte est clair et qu'il n'admet pas une interprétation basée sur les travaux préparatoires. Il faut, tout au contraire, suivant cette nouvelle thèse de la Cour, que le texte soit « *absolument clair* » pour que cette règle y produise ses effets.

(1) A la page 57 le juge anglais a pourtant invoqué les travaux préparatoires parce que l'histoire de l'article dont il s'agit est « *intéressante* » — considération du moins peu juridique, d'autant plus qu'elle ne change rien à ses conclusions.

Or, dans le domaine de l'interprétation des traités, la pathologie pour ainsi dire du Droit international conventionnel, cette situation idéale ne se pose pas. C'est là, la raison pour laquelle nous insistons sur la haute importance de cet avis de la Cour. Il y a lieu de se demander si cet avis récent ne serait peut-être l'amorce d'une nouvelle doctrine plus libérale et, de notre avis, plus logique que celle dont elle s'est jusqu'ici inspirée (1).

Toutefois, avant d'exposer nos vues en cette matière, il importe de nous en tenir à l'analyse de l'état actuel de la jurisprudence qui se rallie incontestablement à la règle suivant laquelle, il ne faut pas faire appel aux travaux préparatoires si le texte est clair, règle qui se base sur cette autre, encore plus fondamentale exigeant une exegèse grammaticale et logique du texte comme condition préalable de toute interprétation.

La conséquence de ce principe c'est qu'en présence d'un texte suffisamment clair pour que la signification précise s'en dégage normalement, aucune interprétation basée sur les travaux préparatoires ne saurait prévaloir contre celle-ci. C'est pour cette raison que les travaux préparatoires ont été souvent écartés.

Il ne serait peut-être pas sans intérêt de citer à ce propos quelques phrases de l'avis numéro 12 de la Cour permanente de Justice internationale.

« Comme la Cour est d'avis que l'article 3 est en lui-même suffisamment clair pour permettre de déterminer la nature de la « décision à prendre » par le Conseil aux termes de cet article, la question ne se pose pas de savoir si, en se fondant sur des considérations tirées des travaux préparatoires du Traité de Lausanne, on arriverait aux

(1) *C.P.J.I. A/B/44/33*.

mêmes conclusions que celles qui viennent d'être formulées » (1).

Ainsi la Cour fait-elle savoir que même si elle pouvait invoquer les travaux préparatoires — c'est-à-dire, si le texte n'était pas clair, — elle ne les invoquerait que pour confirmer les conclusions tirées du texte lui-même. Les tribunaux arbitraux mixtes se sont prononcés de la même façon (2).

III. Doute quant à la clarté du texte résultant de l'existence même du litige

Cependant, il est à remarquer que souvent en dépit d'un texte qui, d'après le tribunal, est clair, celui-ci était son interprétation de celle qui se base sur les travaux préparatoires. Cette contradiction apparente est dûe en partie, au fait même que le texte fait l'objet d'un différend devant un tribunal international, ce qui suffit de soulever un doute quant à sa clarté (3). En ce cas, les

(1) C. P. J. I. B/ 12-22 ; Voir aussi, C. P. J. I. B//41 ; A/B /50/378 ; et la décision de la Commission arbitrale entre le Mexique et les Etats-Unis relative au district de Chamizol. A. Journ. Int. Law, Vol. V. page 801.

(2) T. A. M. germano-polonais, 10 oct. 1925, *Hirschberg et Wilczynski c. Etat allemand*, V, 1924, 929 ; T. A. M. turco-grac, 9 février 1929, *Banque d'Orient c. Gouvernement turc*, VII, 969 ; T. A. M. anglo-hongrois, 23 avril 1926, *Mrs Aurelie Chapman v The Hungarian Government*, VI, 84, 86 ; T. A. M. turco-roumain, 26 avril 1928, *Ministère de la Guerre de Roumanie c. Gouvernement turc*, VII, 993, 995 ; T. A. M. turco-grec, 7 juin et 26 juillet 1929, *Aristoieles A. Megalidias c. Etat turc*, VIII, 386, 390, 396. T. A. M. turco-grec, *Alex. D. Photiadès c. Gouv. turc*, IX, 619, 622.

(3) Voir la Plaidoirie du porte-parole du Bureau International du Travail dans l'affaire concernant l'O. I. T. tranchée par l'Avis II de la Cour permanente. « Le texte qui définit la compétence de l'O. I. T. est clair, et ne se trouve en contradiction avec aucune autre disposition du Traité. On pourrait donc se dispenser d'avoir recours aux travaux préparatoires. Mais,

travaux préparatoires servent à confirmer l'interprétation du texte, déjà établie par le tribunal. Ainsi, dans son avis consultatif numéro 12, affaire de *Mossoul*, la Cour permanente de Justice internationale, après avoir formulé à la suite d'une analyse détaillée du Traité de Lausanne, une interprétation des mots « décision à prendre » paraissant à l'article 3 déclarait : — « Cependant, il peut être utile d'examiner, également, à la lumière des négociations de Lausanne, l'article 3 et l'interprétation que la Cour vient d'en donner, car le Gouvernement turc a invoqué à l'appui de sa thèse contraire certains faits appartenant aux négociations en question » (1).

Cependant, ce n'est pas trancher la question que de déclarer que le fait même que le texte fait l'objet d'un différend entre les parties litigantes suffit de soulever un doute quant à sa clarté. Supposons, au contraire, que les parties litigantes s'entendent sur l'interprétation à attribuer à une certaine clause mais qu'une contestation ait été soulevée soit antérieurement soit simultanément à cet égard par d'autres États, parties contractantes du Traité mais non parties dans le litige dont il s'agit. Cette contestation suffit-elle alors, de créer, pour le tribunal, un doute quant à la clarté du texte qu'il est appelé à interpréter ?

La Cour permanente de Justice internationale a résolu cette question d'une manière intéressante dans son avis consultatif concernant le *Travail de nuit des femmes*,

puisque la demande d'avis a pu constituer un doute sur cette clarté au sujet de la compétence, il est légitime de rechercher, dans les travaux préparatoires, les preuves nécessaires pour faire disparaître ce doute ». C. P. J. I. C/ I/ 274.

(1) C. P. J. I. B/12/22.

dans lequel elle décide que le simple fait que le texte d'une convention internationale a été contesté, non pas par les parties au différend, mais par des tiers, suffit de mettre en doute la clarté du texte, et partant, à justifier un appel aux travaux préparatoires.

Après un examen du Traité de Versailles et de la Convention de Washington de 1919, la Cour décida que la dite Convention n'avait pas limité la portée du mot « femmes » qui s'y trouve, uniquement aux femmes ouvrières. Néanmoins, elle fit valoir qu'« au cours des débats auxquels a donné lieu, en 1930 et 1931 à Genève, la proposition de réviser la Convention de Washington sur le travail de nuit des femmes, plusieurs délégués, *experts en la matière*, ont exprimé catégoriquement l'opinion que la Convention ne s'appliquait aux ouvrières. *Ces opinions ont tellement frappé la Cour que celle-ci a été amenée à examiner les travaux préparatoires de la Conférence* afin de rechercher s'ils confirmaient ou non les opinions exprimées à Genève. C'est démontrer que l'existence même d'un différend d'interprétation serait-ce entre les parties litigantes ou entre des tierces suffit de soulever, pour le tribunal, un doute quant à sa clarté.

Cependant, il convient de faire remarquer que la formule dont a fait usage la Cour permanente de Justice internationale n'est pas d'une clarté parfaite à cet égard, puisqu'elle fait état d'une différence d'opinion soulevée par des particuliers. Si cette différence d'opinion existait entre Etats souverains dont doit connaître la Cour, il n'y aurait pas de difficulté à cet égard. Mais si elle est soulevée par des particuliers, la question devient plus difficile à résoudre.

(1) C. P. J. I. A/B/50/378.

La Cour peut-elle connaître des opinions des individus alors que ceux-ci, à la différence des Etats ne peuvent ester devant elle ? Il semble, pourtant, que dans la présente affaire l'allusion qu'a faite la Cour à ces opinions particulières puisse se justifier. Celle-ci peut faire entrer en ligne de compte les opinions des particuliers dans un cas, — lorsque, conformément à l'article 38, alinéa IV, elles font de la doctrine. Or, puisqu'il s'agit ici des opinions « d'experts en la matière » et puisque la doctrine ne saurait être formulée ne serait-ce que par les — « experts en la matière » — de Droit international, il nous semble que la Cour ait eu raison de faire état de ces opinions.

Dès lors, si elle admet que la différence d'opinions entre particuliers ayant collaboré en cette matière puisse soulever un doute quant à la clarté du texte, il s'ensuit qu'elle peut d'emblée faire entrer en ligne de compte celle existant entre Etats souverains parties contractantes du traité « qui seuls sont censés auteurs des traités internationaux » alors même qu'ils soient étrangers au litige. Nous renvoyons le lecteur aux remarques formulées à cet égard dans le chapitre VI.

IV. L'appel aux travaux préparatoires pour corroborer l'interprétation littérale du texte

Ainsi, lorsqu'une juridiction internationale fait appel aux travaux préparatoires en dépit d'un texte qui paraît clair, elle prend comme point de départ l'hypothèse que l'existence même d'un différend entre les parties litigantes suffit de mettre en doute la clarté du texte. En ce

(1) *C. P. J. I.* A/B/50/ 378.

cas, donc, les travaux préparatoires sont invoqués à titre subsidiaire, c'est-à-dire, afin de corroborer l'interprétation déjà tirée du texte.

La Cour permanente de Justice internationale, dans l'affaire de *La Commission Européenne du Danube*, décide ainsi, à la suite d'un examen des textes, que l'effet de l'expression — « dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles » — de l'article 6 du Statut définitif du Danube, est de maintenir et de confirmer lesdites conditions, mettant ainsi un terme aux questions qui s'étaient posées au sujet de l'article premier du Traité de Londres. La Cour fait remarquer par la suite, que s'il y avait un doute quelconque au sujet de cette interprétation, il serait levé par un examen des travaux préparatoires qui viennent corroborer l'interprétation ainsi dégagée du texte (1).

Telle est la jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes. Ainsi, dans l'affaire *Eva Thalheimer contre Etat serbe-croate-slovène*, le tribunal hungaro-yougoslave, décide que l'indemnité que vise l'alinéa 1^{er} de l'article 250 du Traité de Trianon, n'est pas fixée par les règles édictées à l'alinéa 2 du même article, parce que si l'alinéa 1^{er} vise l'obligation de ne pas prendre certaines mesures dans l'avenir, l'alinéa 2, par contre, ne concerne que les mesures (séquestres, transferts, administration) déjà

(1) « Si, cependant, il pouvait encore régner quelque doute quant au véritable sens des mots « dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles » — l'on verra, ci-après, que les travaux préparatoires, (loin d'aller à l'encontre de l'interprétation résultant des termes mêmes de l'article 6), confirment pleinement la conclusion à laquelle la Cour vient d'aboutir ». *C. P. J. I. B/ 14/28*, page 31.

accomplies. Le tribunal appuya, ensuite, cet argument tiré du texte, sur les travaux préparatoires — en observant que cette manière de voir se trouverait *au besoin* corroborée par les données historiques (1). Toutefois, il importe de relever à ce propos le fait que le tribunal n'a pas invoqué les travaux préparatoires du Traité de Trianon, mais bien ceux du Traité de Saint-Germain qui lui ressemble à plusieurs points de vue (2).

Dans une autre affaire portée devant le même tribunal où il s'agissait d'une interprétation de ce même article, *Elizabeth Schmidt contre Etat serbe-croate-slovène*, le tribunal avait à statuer sur l'exception d'incompétence opposée par l'Etat défendeur en ce qui concernait la compétence de connaître de la question de savoir, si, oui ou non, certaines mesures prises par l'Etat défendeur, rentraient dans la catégorie de saisies ou de liquidations prohibées par l'article 250. Le tribunal répondit que l'article 250 lui attribuait compétence complète à cet égard, sans aucune restriction et que « cette manière de voir se trouverait *au besoin* corroborée par les données historiques » (3).

Dans l'affaire *Stephan de Bacsak contre Etat tchécoslovaque*, le tribunal hungaro-tchécoslovaque a été saisi de la question de savoir s'il était compétent de décider si les mesures de réforme agraire dont se plaignait le requérant à l'égard de ses immeubles ruraux, étaient ou non, compatibles avec les engagements pris par l'Etat tchécoslovaque par l'article 250 du Traité de Trianon. Le tribunal y répond par l'affirmative, après avoir fait

(1) *T. A. M.* 579, 582, 6 septembre 1928.

(2) *Ibid.*

(3) *T. A. M.* IX, 378, 381, 14 mai 1929.

état de l'article 250 et de la place à laquelle ils figurent dans le traité. Cependant, il étaye son argumentation sur les travaux préparatoires en observant que si un doute pouvait subsister, il serait levé par l'examen des travaux préparatoires, et il conclut, après cet examen que ces textes étant parfaitement clairs, ne laissent place à la moindre ambiguïté. Au demeurant, dans cette affaire le tribunal invoque les travaux préparatoires en premier lieu, alors qu'il affectait de les employer subsidiairement, à titre corroboratif, afin de détourner les critiques qu'aurait pu soulever un recours aux travaux préparatoires préalable à une interprétation grammaticale (1).

Il y a lieu de rapprocher de ces décisions la position prise par la Grande-Bretagne devant les juridictions internationales, problème que nous avons déjà envisagé (2)

(1) T. A. M. IX, 410, 416 ; Voir aussi à cet égard : — *Alexandre Pallavicini c. Etat tchécoslovaque*, 31 janv. 1929, T. A. M. IX, 713, 718 ; et aussi : — *J. J. Seligmann. Creditor c. Baron W. Liebermann, Debtor*, T. A. M., I, 733, allemand, anglais, 9 et 22 février 1922 ; *Gerassimos Kourouklis c. Gouvernement turc*, T. A. M., turco-grec, 14 juin 1928, VIII, 398 ; *Elemer et Tihemer Balogh c. Etat roumain*, T. A. M., roumano-hongrois, 23 juillet 1927, VII, 833, 835 : — « Attendu que cette façon de voir est pleinement corroborée par l'étude des notes échangées entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche et la Hongrie au cours des négociations » ; *Karl Tothe c. Etat Serbe-Croate-Slovène*, T. A. M., hungaro-serbe-croate-slovène, 2 avril 1927, VII, 852-3 ; *Reginald La Fontaine Whitthall c. Mme Marie P. Djivahirdjoglou et Consorts et le Gouvernement turc*, T. A. M. turco-anglais, 19 décembre 1928, VIII, 1009 ; *Ahmed Emin Bey c. Gouvernement britannique*, T. A. M., turco-anglais, 29 juin 1927, VII, 920, 922.

(2) Voir pages 64 et suiv., C. P. J. I. C 60-61, p. 185, Plaidoirie de la Grande-Bretagne, *Travail de Nuit des Femmes* ; *Victor Rubens c. Etat autrichien*, T. A. M. III, 37, 40 ; *In re The British North et Mercantile Insurance C^o Ltd, c. le Gouvernement hongrois*, T. A. M., 788, 791 ; Plaidoirie de la Grande-Bretagne, *Commission européenne du Danube*, C. P. J. I. C XIV, 28.

lorsque celle-là, afin de répondre aux thèses de ses adversaires était contrainte de faire appel aux travaux préparatoires, qu'elle invoquait pour corroborer l'interprétation tirée du texte.

Il nous semble que cette invocation des travaux préparatoires soit extrêmement importante. Le principe, que la clarté du texte dispense de recourir aux travaux préparatoires, s'il était rigoureusement appliqué, écarterait d'une façon arbitraire l'usage des travaux préparatoires. Mais si, au contraire, le tribunal reconnaît qu'il peut y avoir des doutes quant à la signification d'un texte à raison de la volonté même des parties, de porter la contestation devant une juridiction internationale, encore qu'ils soit parfaitement clair aux yeux du tribunal, — une méthode d'interprétation plus libérale est à prévoir.

De plus, le fait même d'appuyer, de confirmer l'interprétation grammaticale par les travaux préparatoires peut amener peu à peu, le sentiment que l'interprétation ne saurait être complète que si elle comporte à la fois une appréciation du texte et des travaux préparatoires. (Voir à cet égard le chapitre suivant).

V. Si le texte n'est pas clair

- a) *L'interprétation ressortant des travaux préparatoires ne doit pas dépasser l'interprétation littérale*

Nous avons jusqu'ici envisagé l'hypothèse où le texte est clair, condition dans laquelle s'applique la règle « il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation », soit, si le texte est clair il ne faut pas faire appel aux travaux préparatoires.

Examinons, maintenant l'hypothèse contraire, celle où le texte prête à confusion. Ici l'interdiction du recours aux travaux préparatoires ne jouant plus, il convient de rechercher dans quelle mesure ce recours peut influencer sur l'interprétation définitive. Toujours est-il que la règle fondamentale : — « il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation » — s'impose dans ce sens qu'en se servant des travaux préparatoires, il ne faut pas parvenir à une interprétation qui dépasserait celle qui découle du texte lui-même. Nous avons déjà vu (1), avec quelle prudence la Cour permanente de Justice internationale se permet un recours aux travaux préparatoires. En présence d'une ambiguïté du texte, le rôle de ceux-ci est, en règle générale, ainsi que nous venons de le constater, de confirmer, au besoin, l'interprétation grammaticale du texte. Là doivent s'arrêter les effets de ce recours, car conformément à la règle fondamentale ci-dessus citée il ne faut pas qu'une interprétation résultant des travaux préparatoires puisse modifier la teneur ou le sens du texte.

C'est dans ce sens qu'a statué la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire de *La Commission Européenne du Danube* dont nous avons déjà examiné une première partie concernant la détermination des compétences sur le secteur Galatz-Braïla, établie par le Traité de Londres de 1883 et par la Convention de 1921. D'après la thèse roumaine étayée sur les avant-projets de l'article 6 de ladite convention, cette commission ne jouirait que d'une compétence technique sur ce secteur. La Cour en y répondant, déclare d'abord, qu'elle maintient le principe énoncé dans ses décisions antérieures,

(1) Page 169 et suiv.

à savoir, qu'il n'y a pas lieu d'invoquer les travaux préparatoires si le texte est clair en lui-même et que les « travaux préparatoires d'un texte ne sauraient être invoqués pour en changer le sens naturel ». Elle affirme ensuite, que ces travaux préparatoires « n'apportent aucun élément qui vienne à l'encontre de l'interprétation résultant des termes mêmes de l'article 6 ». Enfin la Cour soulève la même objection contre le soi-disant Protocole interprétatif invoqué par la Roumanie. Après avoir contesté sa valeur comme document authentique d'interprétation, la Cour déclare qu'il ne saurait être considéré que comme faisant partie des travaux préparatoires, et que quelque soit son importance à cet égard, « il est certain qu'il ne saurait prévaloir contre le Statut définitif » (1).

La Cour s'est prononcée dans le même sens dans les affaires de *Lotus*, et *Travail de nuit des Femmes* (2).

Cette restriction est également respectée par les Tribunaux arbitraux mixtes. Ainsi dans l'affaire *Mrs. Aurélie C. Chapman contre The Hungarian Government* le tribunal anglo-hongrois s'est refusé à faire appel aux travaux préparatoires afin de modifier le sens d'un texte clair en lui-même. Il s'agissait d'un emprunt forcé exécuté en 1920 par le gouvernement hongrois sur des billets de banque émis contre des Valeurs d'Etat hongrois que la requérante n'avait jamais reçues. Celle-ci invoqua à l'appui de sa réclamation l'article 232, alinéa 2 du traité de Trianon stipulant des indemnités pour de telles saisies. Le Gouvernement hongrois de son côté étaya sa thèse, en partie, sur des travaux préparatoires qui ten-

(1) C. P. J. I. B/ 14/ 35.

(2) C. P. J. I. A/ 9/ 17 ; A/B-50-378-80.

daient à préconiser des compensations pour les actes des autorités de fait et non de droit. Le tribunal conteste cet argument en déclarant que les mesures prises par le gouvernement hongrois tombent clairement sous le coup de l'article 232 et qu'il n'y a rien dans les travaux préparatoires qui puisse apporter une telle limitation à cette interprétation résultant du texte (1).

Le tribunal arbitral mixte turco-grec a tranché dans le même sens l'affaire *Aristotelis A. Megalidis contre Etat turc*. Il s'agit d'une demande en restitution de titres, espèces, et valeurs saisis par des autorités turques peu après la signature du Traité de Lausanne. Le défendeur se réclame d'une exemption à cet égard, en prétendant que des biens tels que, titres, espèces et valeurs sont exclus du principe de restitution prévu par l'article 65 du Traité de Lausanne. Le tribunal repousse cette prétention en faisant valoir, d'une part, que ni l'article 65 ni les autres articles dudit Traité ne les excluent pas, et, d'autre part, que les travaux préparatoires de la Conférence de Lausanne ne donnent pas lieu à présumer que les parties contractantes aient voulu attribuer à l'article qui est clair, « une portée autre que celle qu'il a par lui-même » (2).

De même, la sentence du même tribunal dans l'affaire déjà examinée : *Banque d'Orient contre Gouvernement turc*, homologue cette règle. Nous rappelons à cet effet que le défendeur avait cherché à établir l'exemption de la restitution de billets de banque, titres et valeurs saisis par les autorités turques, parce que l'expression « y compris les espèces, titres et valeurs » avait été exclue

(1) *T. A. M.* VII, 84, 86. 23 avril 1926.

(2) *T. A. M.* VIII, 386, 390, 396, 7 juin et 26 juillet 1928.

du texte final de l'article 67 du Traité de Lausanne qui renferme une disposition au sujet de la restitution. Le tribunal dans sa réponse rappela que le texte est le guide principal de l'interprète et, tout en admettant l'applicabilité des travaux préparatoires dans certaines espèces, il a néanmoins fait remarquer qu'il ne faut pas tomber dans l'erreur de modifier pour des raisons qui y sont empruntées, un texte clair et précis par lui-même (1).

b) *L'appel aux travaux préparatoires
pour restreindre la portée des dispositions du texte*

Nous venons de constater que la règle « il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation » s'oppose à ce qu'une interprétation tirée des travaux préparatoires, modifie ou dépasse les stipulations du texte, toutefois, il y a lieu de se demander si, peut-être, une interprétation basée sur ceux-ci ne pourrait en restreindre la portée.

Un exemple très clair de l'interprétation restrictive basée sur les travaux préparatoires est l'affaire *Ekrem Bey contre Gouvernement italien* tranchée par le tribunal arbitral mixte italo-turc. Il s'agissait d'un immeuble

(1) *T. A. M.*, 967, 969. 9 février 1928. Voir aussi dans ce sens : — *Stephan de Bacsak c. Etat tchécoslovaque*, IX, 410, 416 ; *Polyxène Plessa c. Gouvernement turc*, VIII, 224, 226-7 ; *Ministère de la Guerre de Roumanie c. Gouvernement turc*, VII, 995. « Afin d'étayer sa position, le défendeur invoque les procès-verbaux des séances à la Conférence de Lausanne. A ce propos il échet de relever, en voie principale, que le texte de la loi est le guide principal et suprême de l'interprète qui doit se garder de l'éluder sous prétexte d'en respecter l'esprit... » « ...Dans ces conditions, l'on ne saurait se baser sur les travaux préparatoires pour donner au texte de ces articles (65 et 67 du Traité de Lausanne), dont le sens est clair et raisonnable, une portée autre que celle qu'ils ont par eux-mêmes ».

sis en Tripoli et séquestré par les autorités italiennes lors de la Guerre de Tripoli. La demande a été fondée sur les articles 22 et 65 du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

Le requérant fit valoir en ce qui concerne l'article 22 qui nous intéresse particulièrement, ici, que celui-ci prévoit « l'abolition définitive de tous droits et privilèges dont la Turquie jouissait en Lybie, en vertu du Traité de Lausanne du 18 octobre 1912 », ensuite, que l'article 63, alinéa 3 vise la restitution des biens sis dans les territoires détachés de l'Empire ottoman par ce même traité, et enfin, en conséquence, que le requérant aurait droit à la restitution de son immeuble en vertu de l'article 65, alinéa 3, la Lybie ayant été détachée de l'Empire ottoman par l'article 22 de ce même traité.

Le tribunal rejeta cette demande en restitution en faisant remarquer que l'on ne saurait donner une si large interprétation à l'article 22, que des travaux préparatoires du traité et de l'article 22 en particulier, il résulte que celui-ci ne visait que des prérogatives de caractère religieux et financier et non territorial, et que la Lybie n'ayant pas été, par conséquent, détachée de l'Empire ottoman par cet article, mais en vertu du traité antérieur de Lausanne, en date du 18 octobre 1912, la demande en restitution et indemnité fondée sur l'article 65 manque de base juridique (1).

Un autre arbitrage international dans lequel les travaux préparatoires ont été invoqués pour modifier le sens du texte d'un traité est celui de *Polyxene Plesse contre Gouvernement turc*. Il s'agit dans cette affaire, portée devant le tribunal arbitral mixte turco-grec, d'une de-

(1) T. A. M. VII, 965, 966.

mande en indemnité provenant d'un ressortissant grec en raison d'une réquisition de marchandises opérée par le Gouvernement turc au cours de la guerre greco-turque, lequel invoqua à l'appui de cet acte, l'article 58 du Traité de Lausanne.

Le tribunal admet d'abord, dans sa décision que les principes de Droit international ainsi que le texte de cet article justifient une indemnité pour les réquisitions faites par le Gouvernement turc, encore que ledit article ne reconnaisse pas à cet égard une obligation réciproque de la part de la Grèce.

Toutefois, en dépit de ce raisonnement, à notre avis très juste, le tribunal déclare que de l'étude des travaux préparatoires du traité ainsi que des concessions faites de part et d'autre, au cours des négociations, il résulte que le chef de la délégation grecque en se bornant à affirmer l'impossibilité pour la Grèce d'indemniser les réquisitions tant régulières qu'irrégulières, avait implicitement et par cela même renoncé, au nom de la Grèce, à tout droit d'indemnité de sa part pour les réquisitions faites par les autorités turques.

C'est là une interprétation qui va directement à l'encontre de celle que le tribunal venait de tirer du texte lui-même. Conscient de l'opposition de cette conclusion tant avec celle qu'il avait établie dans la première partie de sa sentence, qu'avec la thèse que celui-ci avait précédemment défendue dans l'affaire *Banque d'Orient contre Gouvernement turc*, examinée ci-dessus (1), à laquelle il fit allusion dans la présente affaire, le tribunal, affirme, à titre justificatif, semble-t-il, qu'il ne modifie par ce recours aux travaux préparatoires « aucun texte

(1) Voir page 185.

précis du traité étant donné qu'... il ne contient aucune disposition formelle en sens contraire ».

Cette thèse mérite, à cet égard, certaines observations générales, et d'abord, une objection de principe. Le tribunal après avoir formellement exposé l'interprétation tirée du texte, la renverse par un recours aux travaux préparatoires, c'est là méconnaître non seulement les règles de prudence auxquelles il a lui-même fait allusion (1), mais aussi celle d'après laquelle l'interprétation relevant des travaux préparatoires ne saurait modifier le sens précis du texte. Sans doute le tribunal fit valoir qu'il n'avait pas méconnu cette règle parce que le texte « ne contient aucune disposition formelle en sens contraire » (2), cependant il a lui-même constaté dans la première partie de la sentence exactement le contraire. Il dit en effet, « il serait permis de conclure *a contrario* des termes de ces deux articles (58, 59 du Traité de Lausanne) que ni la Turquie ni la Grèce n'aient renoncé à réclamer des dommages-intérêts pour les préjudices résultant des actes conformes aux lois de la guerre (3)... » et plus loin, il affirme que la Grèce fut exclue de l'article 58 (4).

Ensuite, même en admettant le bien-fondé de ce recours aux travaux préparatoires, le tribunal s'en sert d'une façon tout-à-fait fâcheuse. Il est à remarquer que les tribunaux internationaux se montrent très peu empressés de combler les lacunes d'un texte par l'argument tiré d'un consentement tacite. Il nous semble, donc, d'autant plus téméraire de tirer, non du silence du texte,

(1) *T. A. M.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

mais du silence même des travaux préparatoires, à savoir — la renonciation tacite faite par le chef de la délégation grecque en vertu de sa déclaration concernant l'impossibilité où se trouvait la Grèce de rembourser les réquisitions qu'elle avait faites, — une renonciation définitive de la part de celle-ci aux réclamations portant sur les réquisitions opérées au cours de la guerre, par les autorités turques.

Il importe, enfin, de faire remarquer que le tribunal s'est efforcé de justifier l'interprétation extensive qu'il avait déduite des travaux préparatoires, par l'affirmation qu'il n'avait par ce recours modifié « aucun texte précis du traité, étant donné qu'...il ne contient aucune disposition formelle en sens contraire ». C'est là un raisonnement singulièrement fragile puisqu'il aboutirait à réduire à néant le texte lui-même, qui prêterait alors (aucune disposition en sens contraire) facilement à toute interprétation que le tribunal se plairait à déduire des travaux préparatoires. C'est exagérer indûment aux dépens du texte, qui doit primer toute interprétation doctrinale ou historique, le rôle interprétatif de ceux-ci.

Un exemple particulièrement intéressant de l'interprétation restrictive basée sur les travaux préparatoires est celui du Pacte Briand-Kellogg. Nous rappelons à cet égard qu'il y a lieu d'assimiler aux travaux préparatoires la correspondance diplomatique relative à cette convention puisqu'elle constitue la seule forme de négociations dans la présente affaire. D'après l'article 1^{er} de ce pacte, les Hautes Parties Contractantes renoncent à la guerre « en tant qu'instrument de politique internationale ». Cependant, il n'en est pas moins vrai que cette renonciation ne s'applique pas à toutes les guerres, et qu'il faut

interpréter cette clause de façon à y soustraire les « guerres défensives ». La raison pour laquelle cette réserve ne paraît pas dans le texte tient à ce que le Secrétaire d'Etat américain s'est toujours opposé à l'insertion de ces deux mots parce qu'ils ne prêtent pas à une définition exacte, et parce que le droit de défense doit toujours être sous-entendu comme une prérogative souveraine (1).

Si cette réserve n'est pas enchâssée dans le texte, il n'y a que deux autres sources auxquelles on peut puiser cette interprétation restrictive : — les accords et déclarations communes faits lors de la signature, or, ni le Discours de Briand, ni la note américaine qui ont paru le jour de la signature, n'y font allusion (2) ; — ou dans les travaux préparatoires, en l'espèce, dans la correspondance diplomatique. Or, les travaux préparatoires ne laissent subsister plus aucun doute à cet égard. La note américaine en date du 23 juin 1928, jointe au projet de traité contient l'affirmation « qu'il n'y a rien dans le projet... du pacte contre la guerre qui restreigne ou qui porte atteinte de quelque façon que ce soit au droit de la défense ». Cette note ainsi que l'interprétation qu'elle établissait, a été approuvée par toutes les autres Puissances signataires, à l'exception de la Russie (3). C'est ainsi qu'il faut toujours entendre la ré-

(1) Voir note américaine du 23 juin 1928, Miller, *The Peace Pact of Paris, annexe*, pages 213-214.

(2) Discours de Briand, *ibid.*, p. 254 ; note américaine, *ibid.*, p. 260.

(3) Voir les notes : — française, 14 juillet ; allemande, 11 juillet ; italienne, 15 juillet, belge, 17 juillet ; polonaise, 17 juillet ; et britannique. Elles font expressément état de la réserve de la

serve des « guerres défensives » en interprétant le Pacte Briand-Kellogg.

Abstraction faite des deux décisions ci-dessus rapportées et l'interprétation officielle du Pacte Briand-Kellogg, nous n'avons pu relever ni de la jurisprudence internationale ni de la doctrine, d'autres affaires dans lesquelles les travaux préparatoires ont servi à établir une interprétation opposée à celle découlant logiquement du texte. Nous devons donc conclure suivant les dictées de la jurisprudence et de la doctrine internationales, que lorsque, en raison de l'équivoque paraissant dans un texte, il y a lieu de faire appel aux travaux préparatoires, le rôle de ceux-ci devrait se borner, le cas échéant, à deux fonctions exclusives. D'une part, si le texte est tellement obscur qu'il est impossible d'en dégager le sens, son interprétation peut s'établir par l'entremise des travaux préparatoires. Si, d'autre part, le texte, tout en étant obscur, se prête, aux yeux du tribunal saisi de l'instance, à une interprétation plutôt qu'à une autre, il lui sera loisible (nous insistons sur le mot « loisible » aux fins du développement que nous lui donnerons dans le dernier chapitre) à faire appel aux travaux préparatoires pour la corroborer, et, dans quelques rares instances, de la restreindre, mais jamais pour la dépasser ou pour la remplacer d'une autre, basée sur des considérations naissant en dehors du texte.

guerre défensive, paraissant dans la note américaine du 23 juin 1928. Voir également, la note russe en date du 31 août qui contient le refus du Gouvernement de reconnaître les diverses réserves, et notamment la « Doctrine de Monroë britannique ». Miller, *op. cit.* annexe.

VI. Raisons pour le rôle restreint assigné aux travaux préparatoires

Quelles sont les raisons de cette timidité que témoignent et la doctrine et la jurisprudence internationales à l'égard du recours aux travaux préparatoires, comme moyen de l'interprétation ? Nous ne saurions les énumérer toutes ici ; qu'il suffise de signaler la raison maîtresse ainsi que les conséquences qui en découlent.

Les travaux préparatoires, lorsqu'ils sont invoqués pour l'interprétation des lois internes, interviennent dans des circonstances beaucoup plus favorables à leur usage que celles qui président à l'interprétation de traités devant une juridiction internationale. A la différence d'une loi, fruit parfois, d'un travail de mois et d'années, le traité international s'achève souvent après une courte période de négociations hâtives. Les travaux préparatoires, accessibles au juge national, restent souvent inconnus ou imparfaitement connus du juge international. (Voir ci-dessus l'Avis 14 de la Cour permanente). Il ne s'agit plus de dégager la volonté d'un seul, mais celle de plusieurs législateurs (négociateurs), compliquée davantage par l'accession des Etats n'ayant pas pris part aux négociations. Enfin, le souverain national reste maître des lois et peut les changer à son gré, tandis que dans le domaine international, lié par le texte du traité envers les autres parties contractantes, il n'a plus le pouvoir de le modifier en cas d'une interprétation défavorable à ses intérêts (1). Le texte du traité se dresse donc comme défenseur de ses prérogatives sou-

(1) Plaidoirie de la France, *Organisation Internationale du Travail*, C. P. J. I., C/I/188. Voir aussi : *Chamont c. Etat allemand*, T. . M. III, 50, 56.

veraines, et s'en tenir à celui-ci, c'est reconnaître ce à quoi il a déjà consenti, tandis que faire appel aux travaux préparatoires c'est y introduire des éléments incertains susceptibles d'aller à l'encontre de sa volonté ainsi figée dans le texte.

Pour toutes ces raisons, les travaux préparatoires comme moyen de l'interprétation des traités ne revêtent devant les juridictions internationales qu'une valeur relativement restreinte. Nous nous permettons de croire que le peu de confiance que leur attribue la Cour permanente de Justice internationale, reflète bien la conscience des difficultés qui s'opposent à leur invocation devant les juridictions internationales.

CHAPITRE IV

Le recours aux travaux préparatoires est-il obligatoire ?

I. La préséance du texte

Il importe maintenant de terminer cette étude par quelques observations relatives à la question de l'obligation pour les tribunaux internationaux de recourir aux travaux préparatoires. Nous nous sommes efforcés au cours de ce travail, de mettre en relief les principes fondamentaux de la théorie de l'interprétation ainsi que leur portée dans la jurisprudence internationale.

De cette étude tant théorique que jurisprudentielle ressort la conclusion que le texte prime tout, en matière d'interprétation. Quelle que soit l'école d'interprétation à laquelle l'on s'attache, la présence du texte s'impose comme le logique aboutissement de tout mode d'interprétation. Ainsi la méthode historique pose-t-elle comme hypothèse initiale, la présomption qu'aucun traité ne se conclue dans le vide, et que les termes mêmes du traité ne soient que l'incorporation de cette volonté. Il faut, par conséquent, s'adresser d'abord au texte dans la recherche de cette volonté. Les travaux préparatoires, ainsi que le démontre la jurisprudence, ne sauraient être invoqués que s'ils se rapportent directement au texte.

L'interprétation doctrinale, partant de l'hypothèse inverse de l'incorporation de la volonté *dans* le texte (au lieu que le texte soit l'incorporation de la volonté), aboutit à la conclusion logique qu'il faut s'en tenir au texte qui, seul, fait l'objet de toute interprétation.

Il est inutile d'insister ici sur les raisons pratiques dont s'inspire la jurisprudence, pour s'adresser d'abord au texte avant d'avoir recours à d'autres moyens d'interprétation, ayant déjà examiné ce problème dans un précédent chapitre (1).

La préséance du texte se justifiant donc dans la théorie et dans la pratique des juridictions tant nationales qu'internationales, se concrétise dans la règle jurisprudentielle suivante : — si le texte est clair, il ne faut pas avoir recours aux travaux préparatoires (2).

II. La règle de l'interdiction du recours aux travaux préparatoires si le texte est clair

Cette règle ne présente pas de difficultés particulières quant à son aspect négatif, c'est-à-dire, quand le texte n'est pas clair. La jurisprudence internationale admet alors le recours aux travaux préparatoires dans les conditions que nous avons indiquées dans les chapitres précédents. C'est uniquement l'aspect positif de cette règle qui nous intéresse ici. Abstraction faite du mot « clair » que nous examinerons au cours de ce chapitre, convient-il d'approuver cette interdiction du recours aux travaux préparatoires ? C'est la question qui fera l'objet de ce dernier chapitre.

(1) P. T. II, Ch. V.

(2) *Ibid.*

Quelles sont les raisons invoquées à l'appui de cette interdiction ? Elles sont de deux ordres, théoriques et pratiques. Les justifications théoriques ne sont pas souvent formulées dans la jurisprudence, pénétrée qu'elle est, de préoccupation pratiques en matière d'interprétation. Toutefois, nous croyons pouvoir en dégager deux raisons susceptibles d'être invoquées à l'appui de cette thèse. C'est, d'abord, qu'il faut présumer, en raison de l'importance considérable des traités internationaux, que les rédacteurs aient su choisir les mots exacts, pour exprimer leurs pensées et ce, sans la moindre équivoque, et qu'en cas de doute résultant des termes employés, l'interprétation défavorable qui s'en déduit, doive, conformément au droit interne, être imputée à celui qui en était l'auteur. C'est, en un mot, la conception formaliste du droit anglo-saxon aujourd'hui désuète (1). Elle ne saurait prévaloir dans l'interprétation des traités. Il n'existe, malheureusement pas dans le droit international une terminologie qui soit même suffisamment précise pour éviter les controverses épineuses portant sur la signification des mots employés. Que de querelles doctrinales n'a pas occasionné l'expression même que nous venons d'employer à l'instant : — « droit international ». Il doit toujours en être ainsi tant qu'il n'y a pas une seule langue diplomatique. Si le français l'a emporté dans les années d'avant guerre, nous ne connaissons que trop bien les incertitudes innombrables auxquelles a donné naissance la rédaction bilingue du Traité de Versailles.

Il y a encore une autre justification théorique de cette

(1) Voir page 16.

interdiction des travaux préparatoires, c'est que la volonté étant incorporée dans le texte, s'affranchissant ainsi de son auteur, il ne faut pas la rechercher en dehors du texte. Cette présomption de l'affranchissement de la volonté est des plus contestables. Comment peut-on affirmer que la volonté se détache si complètement de son auteur que l'on ne saurait puiser ses origines dans les travaux préparatoires ? C'est là, une idée métaphysique et inadmissible. « Je veux bien », affirme Geny, « que la loi, une fois mise en vigueur, se sépare de la personne du législateur. Mais encore faut-il reconnaître que celui-ci l'a laissée pleine de sa pensée et de son vouloir, à moins de voir dans le texte une sorte d'outre vide, que chacun remplirait à son gré » (1).

Les motifs pratiques invoqués à l'appui de cette thèse, ne sont, certes, pas dépourvus de justesse. Toutefois, si les règles qui ressortent de la jurisprudence et que nous nous sommes efforcés d'exposer dans le chapitre précédent sont strictement observées, ces objections perdent de leur portée. Ainsi si les négociations des traités sont parfois hâtives, est-il d'autant plus nécessaire de faire appel aux travaux préparatoires puisque le texte serait, par ce fait même, très peu précis. L'objection que les travaux préparatoires sont souvent inconnus du juge international, est également exacte, cependant, comme nous l'avons signalé au cours de l'étude de la jurisprudence, seuls doivent entrer en ligne de compte, les travaux préparatoires qui sont à la portée de toutes les parties contractantes et du juge. La même réponse s'impose en ce qui concerne l'interprétation vis-à-vis des Etats qui

(1) Geny, *op. cit.*

ne sont parties au traité que par l'accession ou lorsque les parties contractantes sont très nombreuses (1).

Une quatrième objection porterait sur le danger de modification ou du flottement du texte par suite d'un recours interprétatif aux travaux préparatoires. Il suffit de s'en référer une fois de plus aux règles qui se dégagent de la jurisprudence, pour se convaincre que seuls doivent être invoqués les travaux préparatoires se rapportant à la dernière rédaction du texte (2). Il n'y a qu'une exception à cette règle, encore qu'elle soit plutôt d'ordre théorique, — c'est le cas où tous les avant-projets sont écartés au dernier instant, et un texte nouveau est rédigé sans discussion et ne se rapportant pas aux travaux préparatoires. C'est là, une hypothèse théorique, toutefois nous rappelons à cet égard certaines clauses du Traité de Versailles concernant le plébiscite dans les territoires d'Eupen et de Malmédy qui ont été modifiées au dernier moment sans qu'il y eût des travaux préparatoires ou de la correspondance s'y rapportant (3).

III. Obligation du recours aux travaux préparatoires
Critique de la règle de la jurisprudence internationale
d'après laquelle il n'y a pas de présomption
en faveur de ce recours

S'il y a lieu de repousser les raisons mises en avant pour justifier cette interdiction du recours aux travaux préparatoires, faut-il, par contre, y avoir recours ? C'est la question par laquelle nous voulons terminer cette étude, et, pour l'exposer, nous allons nous placer successivement au point de vue des Etats partie au litige, et

(1) Voir pages 131, 132.

(2) Voir pages 138, 139.

(3) Témoignage provenant d'un des négociateurs du Traité.

ensuite, du juge international chargé de l'interprétation du traité.

Nous estimons que le recours aux travaux préparatoires s'impose aux parties au litige, pour des raisons que nous essaierons de démontrer en partant de deux hypothèses différentes, — la première, une au moins des parties admet que le texte n'est pas clair ; et, seconde hypothèse, toutes les deux déclarent que le texte est clair.

La première hypothèse n'est pas de nature à nous retenir longtemps (1). Si l'une des parties admet que le texte n'est pas clair, elle peut alors, conformément à la règle, faire appel aux travaux préparatoires. De plus, elle serait bien obligée de procéder ainsi, puisque en admettant que le texte n'est pas clair, il lui faut établir son interprétation par la méthode historique. L'autre partie, même si elle affirme que le texte est clair, se verrait alors obligée d'y faire également appel pour combattre l'argumentation de son adversaire. Nous rappelons à titre d'exemple la plaidoirie de la Grande-Bretagne dans l'affaire du Danube devant la Cour Permanente de Justice internationale (1).

Si, par contre, les deux parties affirment que le texte est clair, la nécessité du recours aux travaux préparatoires n'en subsiste pas moins. Si chacune pour établir sa thèse se bornait à l'interprétation littérale, conformément à la règle, qu'il ne faut pas avoir recours aux travaux préparatoires si le texte est clair, elle ne réussirait pas, car se livrer à un examen doctrinal du texte s'est opposer la logique à la logique, qui, à défaut d'une considération de fait tel qu'un appel aux travaux prépa-

(1) Voir page 61 et suiv.

ratoires, ne réussirait pas à trancher la question. Le juge serait, alors, appelé à la régler conformément à la plaidoirie la plus logique. La seule façon de trancher effectivement la question en ce qui concerne la thèse de l'une des parties, c'est de quitter le terrain de l'argumentation subjective telle que l'interprétation doctrinale et de s'en rapporter aux faits qui ne se font connaître qu'à la suite de l'examen des travaux préparatoires. C'est ce qu'a fini par reconnaître la Grande-Bretagne devant les juridictions internationales, encore qu'elle s'attache à l'interprétation doctrinale dans son droit interne (1).

Envisageons maintenant, le problème au point de vue du tribunal international chargé de l'interprétation du traité. De même que pour les Etats, parties au litige, l'interprétation doctrinale ne suffit pas au juge international, parce qu'elle reste foncièrement subjective. Le respect pour les Etats souverains dont il est appelé à trancher le litige, exige qu'il rende son interprétation aussi objective que possible. C'est alors étayer celle qu'il dégage du texte au moyen des procédés logiques, par celle ressortant des faits et de l'ambiance mêmes du traité. C'est là, une interprétation d'autant plus objective qu'elle se base sur les déclarations des parties elles-mêmes, bien qu'elles aient été émises quelque temps auparavant, lors des négociations du traité soumis à l'interprétation du juge international.

Il y a, ensuite, une considération purement pratique dont la valeur est par conséquent, beaucoup moindre que celle des arguments portant sur le fond de la question, c'est que l'interprétation des traités consiste tant de l'interprétation proprement dite, que de son applica-

(1) Voir Chapitre IV, pages 54 et suiv.

tion à des cas particuliers. Lorsqu'il s'agit de leur application, la recherche de la volonté des auteurs prend une importance toute particulière, les traités ayant été rédigés le plus souvent en termes généraux. Ceux-ci ne se prêtent pas à une interprétation doctrinale (grammaticale et logique) lorsqu'il s'agit de leur application à des cas particuliers. Il en résulte qu'il est toujours facile de fausser l'esprit et le sens du texte en lui donnant une interprétation littérale en matière de son application. L'interprétation par les travaux préparatoires dégageant la véritable volonté des auteurs à l'égard des cas particuliers, apporte, donc, une précieuse sauvegarde en cette matière.

Il importe, enfin, de relever une autre raison pour repousser cette règle interdisant le recours aux travaux préparatoires, lorsque le texte est « clair ». Cette règle n'est, à la vérité, qu'une pétition de principe, car le juge international ne saurait affirmer que le texte est clair, et, dans ce cas, il doit alors, avoir recours aux travaux préparatoires. Quelles sont les raisons dont découle cette conclusion ?

Il convient, à cet égard, d'envisager la position du juge international, vis-à-vis des Etats parties au différend à lui apporté. A l'encontre du tribunal national qui partage la puissance publique en tant qu'un des pouvoirs de l'Etat et qui se trouve donc, sur un plan supérieur à celui où se placent les plaideurs comparaisant devant lui, — le tribunal international se trouve sur le même plan que les Etats parties au litige. Quelles que soient les raisons théoriques par lesquelles on essaie de démontrer que le juge international se trouve comme le juge interne, sur un plan supérieur à celui où se placent

les parties au litige, il n'en reste pas moins vrai que cette supériorité juridique, si elle existe, n'est qu'infime, et que dans la pratique, notamment, dans l'interprétation des traités, elle ne se fait point sentir. Les tribunaux internationaux ne se reconnaissent la compétence pour connaître d'une question que dans la mesure où elle leur est expressément confiée par les compromis. C'est donc reconnaître qu'elle ne relève que des Etats eux-mêmes et non du tribunal. Il suffit de se rappeler les réserves apportées à la compétence de la Cour permanente de Justice internationale, par les Etats ayant adopté la clause de la juridiction obligatoire de l'article 36 du Statut. Si le tribunal arbitral institué dans l'affaire des Phoques de la Mer de Behring a pu dresser un règlement concernant la chasse à ces animaux, c'était en vertu d'une disposition expresse, à cet égard, dans le compromis (1).

Quoi qu'il en soit, si l'on peut affirmer à la rigueur la supériorité du tribunal international sur les Etats souverains, ce serait téméraire de la part de ce tribunal

(1) La même conclusion s'impose si l'on a regard aux origines des juridictions internationales des temps modernes, abstraction faite des arbitrages pontificaux du moyen-âge où le juge se trouvait sur un plan nettement supérieur à celui des plaideurs. Les premiers tribunaux internationaux du 19^e siècle étaient des arbitrages par souverains choisis par les parties du litige. Le juge se trouvait alors, sur le même plan que les parties litigantes, souveraines, elles aussi. Il en était de même par la suite — arbitrages mixtes, dans lesquels les arbitres ont été désignés tant par les parties litigantes que par d'autres Etats souverains ; arbitrages par experts choisis par les Etats parties au litige ; la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye et les Tribunaux Arbitraux Mixtes. Si la Cour permanente de Justice internationale se trouve sur un plan nettement supérieur à celui des Etats membres de celle-ci, elle ne s'en inspire pas moins des traditions des autres juridictions, en ce qui concerne la compétence.

de s'en prévaloir, étant données les susceptibilités aiguës des souverainetés nationales, blindées qu'elles sont contre les atteintes que pourraient leur porter les juridictions internationales.

L'importance de cette constatation devient évidente lorsque l'on envisage cette règle de la jurisprudence internationale, d'après laquelle il ne faut pas avoir recours aux travaux préparatoires, si le texte est clair. Nous sommes persuadé que cette règle est erronée puisqu'elle se base sur une fausse présomption, à savoir que le tribunal international soit en mesure d'affirmer que le texte est clair. Elle est fausse, parce que le fait même que les parties ont porté le litige devant lui démontre que le texte soumis à son interprétation n'est pas clair, et ce, même si chacune d'elles affirme le contraire (que le texte est clair), puisque les deux affirmations opposées se neutralisent, et alors l'incertitude provenant de l'existence de la controverse continue à subsister. Aussi la jurisprudence internationale a-t-elle constaté ce fait ainsi que nous venons de le démontrer dans le chapitre précédent (1), point sur lequel nous ne reviendrons plus, encore que peu soucieuse de la symétrie logique, elle s'en tienne à cette présomption erronée que la clarté du texte coupe court à une interprétation historique.

On pourrait, cependant, répondre que les parties litigantes peuvent se tromper quant à la clarté du texte, de sorte que le fait de porter le litige devant le tribunal ne démontre pas par cela même que le texte ne puisse être clair. Le tribunal international, dirait-on, n'a alors qu'à constater la vérité, quant au texte à l'instar d'un tribunal interne. C'est là, qu'il importe de mettre en relief cette

(1) Page 172 et suiv.

différence de plan juridique qui distingue le tribunal international du tribunal interne quant aux parties litigantes comparaissant devant eux. Le tribunal international se trouve aux prises avec des interprétations émanant des Etats souverains, et il ne saurait, sans donner de l'ombrage à ces souverainetés, présumer que le fait qu'elles soutiennent des interprétations divergeantes, ne puisse faire naître un doute quant à la clarté du texte. Le problème pour le juge se décompose alors en deux tâches distinctes. Il doit d'abord établir la véritable interprétation du texte et démontrer la fausseté des conclusions opposées, et il doit, — ensuite, réduire les doutes concernant ce texte, occasionnés qu'ils sont par le fait même de l'existence de la controverse sur la signification de celui-ci. C'est, alors, l'interprétation historique, c'est l'interprétation par les travaux préparatoires qui s'impose, l'interdiction de ce recours à raison de la règle que nous critiquons ici, n'ayant plus de prise puisque la présomption de la clarté est par cela même écartée.

C'est la nécessité de ce recours aux travaux préparatoires qu'entrevoient peu à peu les juridictions internationales. Nous nous sommes efforcé de signaler au cours du précédent chapitre l'évolution à peine consciente qui commence à se dessiner en cette matière. C'est ainsi que nous constatons l'échec presque complet de la méthode doctrinale en ce qui concerne la Grande-Bretagne qui, au lieu de s'y tenir comme dans le droit interne, est obligée, à l'heure actuelle de l'abandonner devant les juridictions internationales en faveur de l'interprétation historique (1). C'est ainsi que nous constatons cette même évolution devant les juridictions internationales notamment, les Tribunaux Arbitraux Mix-

(1) Voir page 59 et suiv.

tes (1) et la Cour permanente de Justice internationale tout particulièrement dans son avis relatif au *Traitement des Nationaux Polonais à Dantzig* (2).

Nous estimons, enfin, que devant les juridictions internationales, ce recours est non seulement nécessaire, mais encore souhaitable. Le recours aux travaux préparatoires doit être certainement entouré de toutes sauvegardes qu'édictent la jurisprudence et la pratique éclairées des juridictions internationales. Nous nous sommes efforcés à démontrer que cette méthode ne dissimule pas les graves dangers que lui imputeraient certains juristes de l'école doctrinale et que tout au contraire, cette dernière méthode renferme en elle-même des dangers non moins redoutables. Toujours faut-il que la loi écrite s'efforce d'apporter de la stabilité dans les relations sociales, mais, par contre, il faut bien se garder de combler les lacunes du texte par la méthode subjective de l'interprétation doctrinale, en lui attribuant ainsi des volontés qui lui soient étrangères. Nous en avons eu un éclatant exemple dans l'arbitrage du Traité de Gand par le Tsar de Russie (3). Aussi sommes-nous persuadés qu'à condition de respecter toutes les sauvegardes édictées par la pratique et par la jurisprudence, la méthode de l'interprétation historique, ainsi que le recours aux travaux préparatoires, en recherchant quelles ont pu être les véritables volontés des Etats souverains, auteurs du texte faisant l'objet de l'interprétation, — constitueraient la meilleure sauvegarde pour ces souverainetés jalouses, et, partant, une poussée appréciable vers le plein épanouissement de la justice internationale.

(1) Voir page 179 et suiv.

(2) Voir page 173 et suiv.

(3) Voir page 57 et suiv.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	VII

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I

Les bases théoriques de l'interprétation

I. Conditions dans lesquelles se pose le problème de l'interprétation	5
II. Définition de l'interprétation.....	8
III. L'Interprétation historique	9
IV. L'Interprétation doctrinale	13

CHAPITRE II

La nature juridique des traités aux fins de l'interprétation

I. Raisons pour repousser la théorie de l'assimilation des traités aux lois.....	22
II. La nature juridique des Traités d'après le droit constitutionnel	26
III. La nature juridique des Traités d'après la jurisprudence nationale	29
IV. Les conclusions.....	32

CHAPITRE III

L'interprétation des traités par les tribunaux internes au moyen des travaux préparatoires

I. Les travaux préparatoires des lois.....	37
II. Les déclarations gouvernementales interprétatives présentées au cours des travaux préparatoires parlementaires de la loi de l'approbation du traité	39
III. Les exposés des motifs comme sources d'informations concernant les travaux préparatoires diplomatiques	43
IV. L'Interprétation par les travaux préparatoires diplomatiques	44
V. L'Importance relative des travaux préparatoires diplomatiques et parlementaires.....	50

CHAPITRE IV

La méthode anglaise de l'interprétation

I. Dans le droit interne.....	54
II. Devant les juridictions internationales.....	57

III. Exceptions à cette règle.....	59
IV. Les raisons de cette différence entre les méthodes employées dans le droit interne et dans le droit international	65

DEUXIEME PARTIE

Les Travaux Préparatoires dans la Jurisprudence Internationale

CHAPITRE I

L'interprétation par analogie avec des traités antérieurs

I. L'Interprétation historique.....	71
II. L'Interprétation par analogie avec des traités an- térieurs	72
III. Conditions de l'existence de l'analogie.....	84
IV. Affaires des Pêcheries de l'Atlantique du Nord..	89
V. Le rapport étroit entre l'interprétation par le recours aux traités antérieurs et par les travaux préparatoires	101

CHAPITRE II

La recherche des conditions dans lesquelles le traité a été négocié

I. Les conditions de fait.....	105
II. Les conditions de droit.....	108
III. Les conditions tant de fait que de droit.....	111
IV. L'importance de ces recours aux conditions de fait et de droit par rapport au recours aux trai- tés antérieurs analogues.....	116
V. Les circonstances entourant les négociations et les concessions diplomatiques.....	117

CHAPITRE III

La qualification des travaux préparatoires Conditions de recevabilité

I. La volonté commune.....	125
II. Le consentement tacite.....	127
III. La publicité.....	131
IV. Le rapprochement des travaux préparatoires du texte définitif au point de vue de temps.....	134
V. Le rapprochement des travaux préparatoires du texte définitif au point de vue de la rédaction.	138
VI. La source certaine.....	142

CHAPITRE IV

La correspondance diplomatique peut-elle servir les fins de l'interprétation à l'instar des travaux préparatoires ?

I. La correspondance intervenue lors des négociations.....	147
II. La correspondance intervenue après la clôture des négociations, mais avant la signature du traité	150
III. La Correspondance assimilée au texte.....	158
a) L'assimilation formelle.....	159
b) L'assimilation implicite.....	160
c) L'assimilation prétendue.....	162

CHAPITRE V

Mesure dans laquelle les travaux préparatoires sont admis dans l'interprétation des traités

I. Il n'y a pas de présomption en faveur de ce recours	165
II. « Si le texte est clair, il ne faut pas avoir recours aux travaux préparatoires ».....	167
III. Doubte quant à la clarté du texte résultant de l'existence même du litige.....	175
IV. L'appel aux travaux préparatoires pour corroborer l'interprétation littérale du texte.....	178
V. Si le texte n'est pas clair.....	182
a) L'interprétation ressortant des travaux préparatoires ne doit pas dépasser l'interprétation littérale.....	182
b) L'appel aux travaux préparatoires pour restreindre la portée des dispositions du texte.....	186
VI. Raisons pour le rôle restreint assigné aux travaux préparatoires	193

CHAPITRE VI

Le recours aux travaux préparatoires est-il obligatoire ?

I. La préséance du texte.....	195
II. La règle de l'interdiction du recours aux travaux préparatoires si le texte est clair.....	196
III. Obligation du recours aux travaux préparatoires. Critique de la règle de la jurisprudence internationale d'après laquelle il n'y a pas de présomption en faveur de ce recours.....	199

Vu : Le Président de la thèse,
A. de GEOUFFRE de LA PRADELLE

Vu : Le Doyen,
E. ALLIX

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Université de Paris,
S. CHARLÉTY

